

جامعة مولود معمري_تيزي وزو_

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية



الوصاية الإدارية وتأثيرها على تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر

دراسة تحليلية لقانوني البلدية والولاية (2011م و 2012م)

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم السياسية
تخصص: سياسات عامة وإدارة محلية

إشراف الأستاذة:

من إعداد الطالبتين:

- أ. سعيدة بوعزة

- كهيبة بوعمامة

- تسعديت ولد يوسف

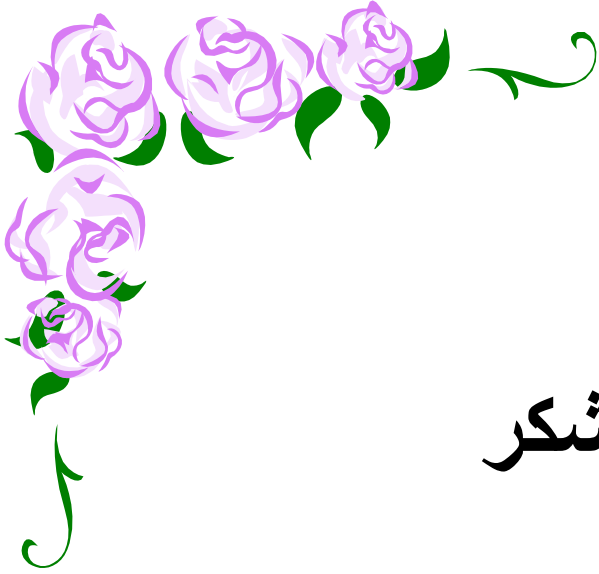
لجنة المناقشة:

1- د. نجية حمدي.....رئيسا

2- أ. سعيدة بوعزة مشرفا ومقررا

3- أ. كريمة لعرابي.....ممتحنا ومناقشا

السنة الجامعية: 2014 - 2015



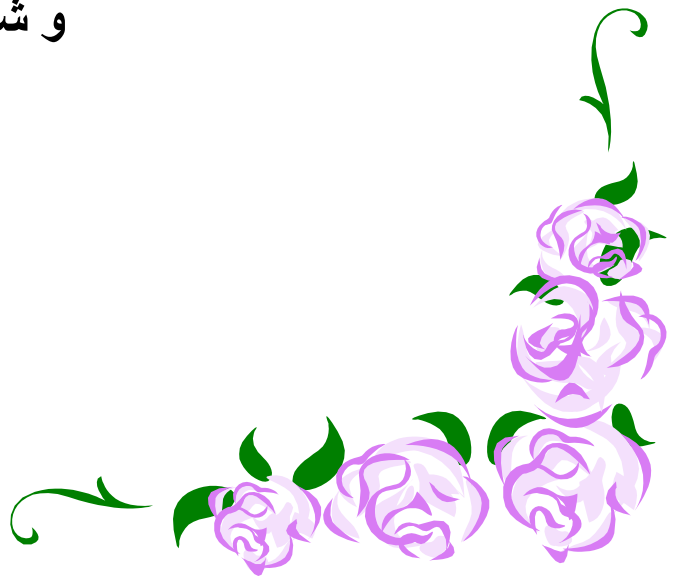
كلمة شكر

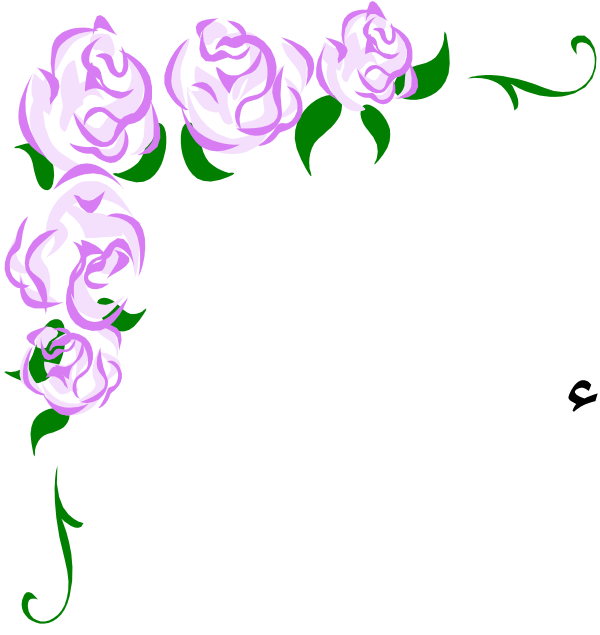
نشكر الله عزّ و جلّ الذي وفقنا على إتمام هذا العمل

و نشكر الأستاذة المشرفة التي أفادتنا بمعلوماتها

و كل من ساعدنا من قريب أو من بعيد

و شكرا .





إهداء

أهدي هذا العمل الأكاديمي إلى:

الوالدين الكريمين "أمي وأبي" أدام الله عزهما وحفظهما
من كل سوء.

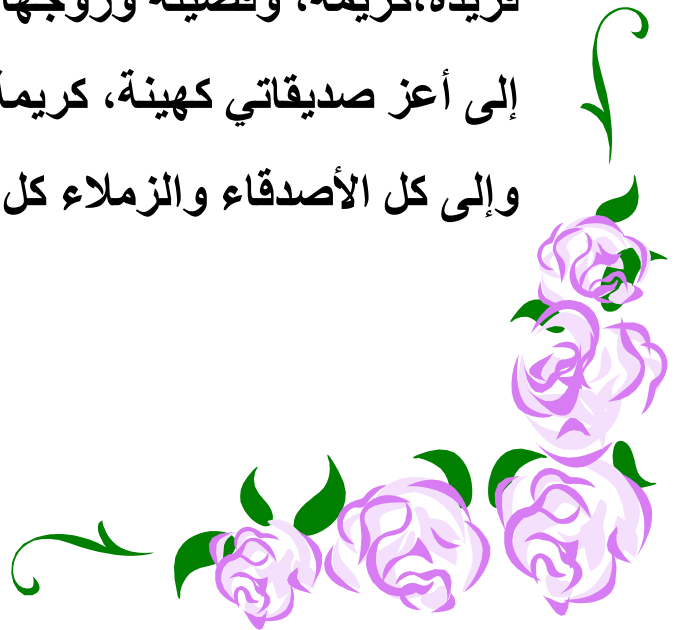
إلى إخوتي: مصطفى وزوجته و الكتكوتة شهرزاد وأخي
سعيد.

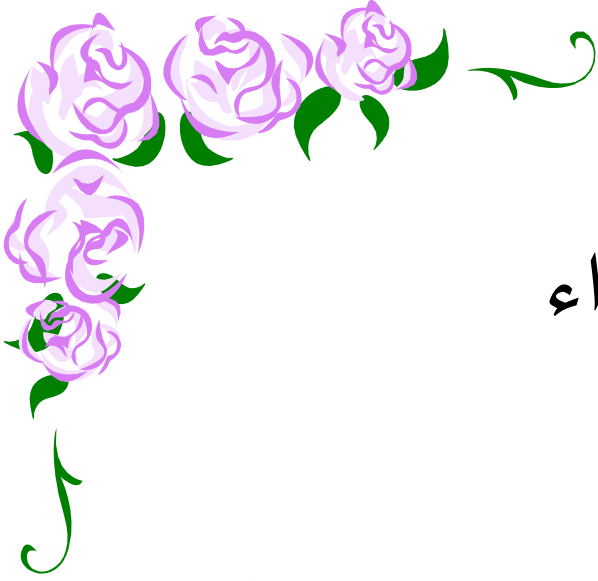
وإلى أخواتي: جميلة وزوجها وابنتهما الكتكوت علي،
فريدة، كريمة، وفضيلة وزوجها.

إلى أعز صديقتي كهينة، كريمة، تسعدت ونعيمة.

وإلى كل الأصدقاء والزملاء كل باسمه.

ب. كهينة





إهداء

أهدي هذا العمل الأكاديمي إلى:
الذي أطلب من الله أن يسكنه فسيح جنّاته أبي رحمه الله
وإلى أمي العزيزة التي أتمنى لها العمر الطويل
وإخوتي مالك، مراد، مجيد وزوجته أمينة وابنهما الكتكوت
وعلي
وأخواتي ليدية، فاطمة، مليكة وزوجها حميد وإبنتيهما
التوأم أسماء ومنال
وإلى كل الأصدقاء خاصة نعيمة، ميرة، حياة، كهينة،
ورمضان
إلى هؤلاء جميعا أهدي ثمرة جهدي.

ول تسعديت



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

اقْرَأْ بِاسْمِ رَبِّكَ الَّذِي خَلَقَ (1) خَلَقَ الْإِنْسَانَ مِنْ عَلَقٍ (2)
اقْرَأْ وَرَبُّكَ الْأَكْرَمُ (3) الَّذِي عَلَّمَ بِالْقَلَمِ (4) عَلَّمَ الْإِنْسَانَ مَا
لَمْ يَعْلَمْ (5).

سُورَةُ الْعَلَقِ.

صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمُ

مقدمة

إنّ ازدياد أعباء الدولة الحديثة باعتبارها دولة تدخلية، تتدخل في كافة المجالات أدّى إلى استعانتها بأجهزة إدارية تشاركها في رسم سياساتها العامة، وتعمل على تجسيد البرامج والخطط التنموية لكن تحت رقابة السلطة المركزية، وذلك للحد من العديد من المظاهر السلبية ولعل في مقدمتها ظاهرة الفساد الإداري التي تعاني منها كثير من الدول لاسيما دول العالم الثالث.

من هذا المنطلق، أصبح موضوع الرقابة على الإدارة من أهم الموضوعات التي يهتم بها الباحثون في مختلف فروع العلوم القانونية، الإدارية والمالية.

وتعد الجزائر من بين الدول التي تطبق ما يسمى بالرقابة على هيئاتها الإدارية ومرافقتها بصفة عامة، كما أنّها تطبق ما يسمى الرقابة الوصائية أو الوصاية الإدارية على هيئاتها المحلية، وذلك نظرا لإتباعها أسلوب اللامركزية الإدارية الذي يستلزم من السلطة المركزية توزيع بعض صلاحياتها لهيئات محلية لكن تحت رقابة المركز.

وتجدر الإشارة، إلى أنّ هناك مجموعة من الأسباب دفعت بالكثير من الدول إلى تبني نظام الوصاية الإدارية، التي وإن اختلفت (الأسباب) من دولة إلى أخرى، إلّا أنّها قد تتمحور في معظمها حول اعتبار الوصاية الإدارية ضرورية لضمان حسن سير الوظيفة الإدارية وكذا المحافظة على كيان الدولة ووحدتها هذا من جهة، ومن جهة أخرى فالوصاية الإدارية تعتبر إحدى الآليات الضرورية لتحقيق إدارة رشيدة تعمل على تقديم أفضل الخدمات وفي أسرع وقت، وتحترم مبدأي الشرعية وسيادة القانون.

- أهمية الدراسة:

إن أهمية بحثنا في موضوع تأثير الوصاية الإدارية على تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر تتجلى في كونه يتطرق لنظام في غاية الأهمية نظرا للأهداف العديدة التي يسعى لتحقيقها ولعل من أهمها تحقيق التوازن بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية وترشيد الإدارة وكذا باعتباره يجسد العلاقة التي تجمع السلطة المركزية بالجماعات الإقليمية من خلال المهام التي يقوم بها المركز اتجاه هذه الأخيرة والمخولة له بموجب القانون، والتي تكون (الممارسات) لها آثار مختلفة على المجالس المحلية قد تتراوح بين الإيجابي والسلبي، وهذا ما نحاول تأكيده أو نفيه في دراستنا.

- أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف نذكر منها:

- التعريف بنظام الوصاية الإدارية بصفة عامة.
- تحديد خصائصه ومبررات تطبيقه، وكذا أهدافه وأهميته.
- التعرف على واقع نظام الوصاية الإدارية الممارس على الجماعات الإقليمية الجزائرية وهذا انطلاقا من تحليل قوانين هذه الأخيرة لاسيما القانونين الأخيرين رقم 10-11 و 07-12 المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي بهدف التعرف على أهداف هذا النظام وكذا التعرف على الثغرات التي قد تعاني منها بناء على القوانين والممارسات ومدى إيجابية النتائج التي يحققها.

- مبررات اختيار الموضوع:

لقد تعددت الأسباب التي دفعتنا لدراسة موضوع الوصاية الإدارية وتأثيرها على الجماعات الإقليمية والتي نقسمها إلى أسباب ذاتية وأسباب موضوعية:

- **الأسباب الذاتية:** من أهم الأسباب الذاتية التي دفعتنا لدراسة هذا الموضوع، نذكر:
- الميول الشخصي لدراسة هذا الموضوع من خلال الرغبة في فهم الأسباب الكامنة وراء فرض نظام الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية في الجزائر.
- الرغبة في التعرف على الآثار المترتبة على تطبيق نظام الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية المحلية
- **الأسباب الموضوعية:** من أهم الأسباب الموضوعية التي كانت كحافز لنا للخوض في الموضوع المذكور سابقا هي:
- التعرف على آليات الرقابة الإدارية من الناحية النظرية من خلال ضبط مفهوم الوصاية الإدارية و أبرز خصائصها.
- الرغبة في التعرف على الآثار المترتبة على تطبيق نظام الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية المحلية.
- التعرف على ما جاء به كل من قانون البلدية والولاية لسنتي 2011- 2012 على التوالي من جديد بخصوص الوصاية الإدارية.
- التعرف على العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية.
- وأيضا محاولة التعرف على الدور الذي تلعبه الوصاية الإدارية في مكافحة سوء التسيير والتسيب كظاهرتين ازدادت حدّتهما في الإدارة الإقليمية الجزائرية.
- **أدبيات الدراسة:**
- إنّ هناك العديد من الدّراسات التي تناولت موضوع الوصاية الإدارية والتي قمنا بالإطلاع عليها والمقارنة بينها وبين دراستنا لنستخرج نقاط التشابه والاختلاف بينهما، ومن هاته الدراسات نذكر ما يلي:

* دراسة الدكتور عمار بوضياف والمعنونة بـ: «الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي، الجزائر، تونس، المغرب»، من خلال تطرقه إلى دراسة الرقابة الوصائية في هذه البلدان، ومظاهر الوصاية على أعمال المجالس المنتخبة ومن أهم النتائج التي توصل إليها تكمن في أنّ نظام الوصاية الإدارية في كل من الجزائر، تونس والمغرب يمارس من طرف الوالي، كما بين المشرع في هذه الدول الثلاث أحكاما تتعلق بالمداولات بحسب كل حالة على حدة (1).

* دراسة الدكتور عبد الحليم بن مشري بعنوان: «نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر» ومن أهم النتائج التي توصل إليها هي أن المشرع الجزائري قد مس باستقلالية المجالس المحلية من خلال تطبيقه للنموذج الرقابي الفرنسي الذي يمتاز بالشدة حيث أنّ السلطة الوصائية متواجدة دائما ومتقدمة دائما ومتدخلة في كل مجالات عمل السلطات المحلية مما يؤدي إلى عدم قدرة الجماعات المحلية عن مباشرة اختصاصاتها أو تنفيذ برامجها المحلية (2).

* دراسة الباحث حمادو دحمان بعنوان: «الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر»، تطرق فيها إلى الرقابة على كل أعمال الجماعات المحلية في جميع المجالات السياسية، الإدارية، المالية، الإقتصادية، الوظيف العمومي، كما تطرق أيضا إلى الوصاية على المجالس المحلية المنتخبة، وتوصل إلى أنّ يستدعي إعادة النظر في سياسة الرقابة غير القضائية الممارسة على أعمال الإدارة

(1) - عمار بوضياف، «الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي، الجزائر، تونس، المغرب»، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 01، جامعة عبد الرحمان ميرة بيجاية، كلية الحقوق، 2010م.

(2) - عبد الحليم بن مشري، «نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر»، مجلة الإجتهد القضائي، العدد 06، جامعة محمد خيضر، ببسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2009م.

المحلية في الجزائر وذلك من خلال إرساء نظام رقابي على أسس صحيحة ومدرسة.⁽¹⁾

* دراسة بابا علي فاتح بعنوان: «تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر»، حيث ركزت دراسته على منصب الوالي وكيفية سير الإدارة على المستوى المحلي، وتوصل إلى أنه يجب إصلاح المركز القانوني للوالي وكل العناصر والعوامل ذات الصلة بالتنظيم الإداري.⁽²⁾

* ونذكر أيضا دراسة أمير حيزية بعنوان: «الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين» والتي تضمنت دراسة واقع الرقابة الوصائية الممارسة على الهيئات المحلية من خلال التركيز على آليات الرقابة الممارسة على الأعضاء وعلى المجالس المحلية، ومن أهم النتائج التي توصلت إليها الباحثة أن الجماعات المحلية في الجزائر تعاني من معوقات إدارية ومالية ومن بينها المركزية الإدارية في عملية اتخاذ القرارات وكذا شدة الرقابة الوصائية الممارسة على أعمال المجالس المحلية.⁽³⁾

* دراسة بويكر ماضي بعنوان: «صور الرقابة على الإدارة المحلية» و التي تضمنت دراسة الرقابة في إطار السلطة الرئاسية والسلطة الوصائية من خلال التطرق إلى صور الرقابة لكليهما، ومن أهم النتائج التي توصل إليها هي أن ممثلي السلطة المركزية يمارسون رقابة وصائية على الإدارة المحلية اتسمت بطابعها المشدد لأن

(1) - دحمان حمادو، «الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر»، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011م.

(2) - فاتح بابا علي، «تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر»، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2010م.

(3) - حيزية أمير، «الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين»، مذكرة ماستر غير منشورة، جامعة قاصدي مرباح بورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013م.

المشرع الجزائري لازال يأخذ بالأسلوب الفرنسي القديم الذي مارس رقابة وصائية متشددة وواسعة وهذا ما أدى إلى المساس بحرية واستقلال الهيئة المحلية.⁽¹⁾

* دراسة سي يوسف أحمد بعنوان: «تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وآفاق» حيث تطرق فيها الباحث إلى مسار اللامركزية الإدارية في الجزائر، ومن أهم النتائج التي توصل إليها أنّ قانوني 08-90 المتعلق بالبلدية و 09-90 المتعلق بالولاية قد حملا تخفيفا للوصاية الإدارية وصلاحيات واسعة مع التوجه الإقتصادي والسياسي الجديد، لكن من الزاوية التنظيمية لم يكن التغيير جوهريا حيث تم الاحتفاظ على الإزدواجية العضوية والوظيفية في الولاية خاصة.⁽²⁾

إنطلاقا من الدراسات السابقة الذكر، فإننا نحاول في دراستنا هذه معالجة بعض النقاط التي لم يتم التطرق إليها كخصائص ومبررات الرقابة الوصائية، حيث ركزت دراستنا على الإطار القانوني للوصاية الإدارية في الجزائر وبالضبط على قانون البلدية والولاية لسنتي 2011م، 2012م على التوالي، للتعرف على الجديد الذي جاء به فيما يخص الوصاية الإدارية، وكذا محاولة معرفة تأثيرات هذه الأخيرة فيما إذا كانت إيجابية أو سلبية على تسيير الجماعات الإقليمية وعليه فدراستنا تعد إثراء للدراسات السابقة لما تحمله من جديد في طياتها.

(1) - بويكر ماضي، «صور الرقابة على الإدارة المحلية»، مذكرة ماستر غير منشورة، جامعة محمد خيضر بيسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2014م.

(2) - أحمد سي يوسف، «تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وآفاق»، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013م.

- الإشكالية:

يعتبر موضوع الوصاية الإدارية من المواضيع التي اهتم بها الباحثون وذلك لأهميتها البالغة في المجال الإداري ونظرا لتأثيراتها على تسيير الهيئات المحلية والتي قد تتراوح بين الإيجابي والسلبي من هذا المنطلق فإن معالجة تقتضي البحث على إجابات شافية للإشكالية ومحاولة الخروج بنتائج حول مدى تأثيرها على تسيير الجماعات الإقليمية ارتأينا طرح الإشكالية التالية:

- كيف تؤثر الوصاية الإدارية على تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر؟

التساؤلات الفرعية:

تتدرج تحت هذه الإشكالية العديد من التساؤلات الفرعية التي بإمكانها توضيح

الموضوع أكثر كما أنها قد تثير العديد من النقاط وهي:

- ما المقصود بالوصاية الإدارية؟

- ما هي أهدافها؟

- ما هي أهم المستجدات التي جاء بها كل من قانون البلدية والولاية لسنتي

2011م، 2012م على التوالي فيما يتعلق بالوصاية الإدارية؟

وللإجابة على إشكالية الدراسة نستعين بالفرضيات التالية:

- الفرضية الرئيسية:

- تؤثر الوصاية الإدارية سلبا على تسيير الجماعات الإقليمية.

- الفرضيات الفرعية:

- لم يساهم قانوني البلدية والولاية الأخيرين في تجاوز ثغرات القوانين السابقة

فيما يتعلق بالوصاية الإدارية.

- الرقابة الوصائية ترتبط سلبا بحرية أعضاء المجالس المحلية في ممارسة مهامهم.

- حدود المشكلة:

أ_ الإطار الزمني:

تتم معالجة مشكلة الدراسة في الفترة الزمنية الممتدة من 2011م إلى غاية 2012م، وذلك بالأخذ بعين الاعتبار قانون البلدية رقم 10-11 وقانون الولاية رقم 07-12 باعتباره آخر قانون للجماعات الإقليمية في الجزائر.

ب_ الإطار المكاني:

ستتم دراسة نظام الوصاية الإدارية الممارس وتأثيرها على تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر.

- منهجية الدراسة:

أ_ المناهج:

في بحثنا هذا تم الإعتماد على المناهج التالية:

- المنهج الوصفي:

هو تلك الطريقة العلمية المنظمة التي يعتمد عليها الباحث في دراسته لظاهرة اجتماعية أو سياسية معينة وفق خطوات بحث معينة يتم بواسطتها تجميع البيانات والمعلومات الضرورية بشأن الظاهرة وتنظيمها وتحليلها من أجل الوصول إلى أسبابها ومسبباتها والعوامل التي تتحكم فيها وبالتالي إستخلاص نتائج يمكن تعميمها

مستقبلاً.⁽¹⁾ واستخدمنا هذا المنهج في موضوعنا لغرض وصف نظام الوصاية الإدارية من خلال التطرق إلى تعريفه، وذكر أهدافه وأهميته، وكذا خصائصه و مبرراته.

-المنهج المقارن:

يقصد به عادة دراسة توزيع الظواهر السياسية في نظم ومجتمعات مختلفة، أو في أنماط محددة منها، أو مقارنة النظم السياسية الرئيسية من حيث استمراريته وتطورها، والتغيرات التي تطرأ عليها في مراحل هذا التطور المختلفة⁽²⁾. ويظهر استخدامنا لهذا المنهج في دراسة نظام الوصاية الإدارية حسب قوانين الجماعات الإقليمية ومقارنتنا بين القوانين السابقة والقانونين الأخيرين للجماعات الإقليمية.

ب_ الإقتربات

أما عن الإقتربات التي اعتمدنا عليها في دراستنا، فهي تتمثل في الإقترب التالي:

- الإقترب القانوني:

هو الاقتراب الذي يمكننا من المقارنة بين النص القانوني النظري والواقع العملي.⁽³⁾ أي مدى تطابق نظام الوصاية الإدارية للواقع العملي كما نصت عليه القوانين والتنظيمات. وذلك لاستخدامنا لقوانين البلدية والولاية.

(1)- عبد الناصر جندلي، تقنيات ومناهج البحث في العلوم السياسية والاجتماعية، ط2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2007، ص 200.

(2)- عبد الغفار رشاد القصبي، مناهج البحث في علم السياسة، ط1، مصر: مكتبة الآداب، 2004، ص241.

(3)- فازية خلفوني، «الحوافز المادية و دورها في تنمية الدوافع لدى الموظف العام»، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية و الإعلام، 2010، ص 126.

-تقسيم الدراسة:

من خلال ما سبق إرتأينا تقسيم موضوع الدراسة إلى فصلين على النحو

التالي:

الفصل الأول: خصصناه لمقاربة مفاهيمية للوصاية الإدارية ، حيث تناولنا في المبحث الأول مفهوم الوصاية الإدارية والمفاهيم المرتبطة بها. وفي المبحث الثاني تناولنا خصائص الوصاية الإدارية ومبرراتها، أما المبحث الثالث خصصناه لأهداف وأهمية الوصاية الإدارية، وفي المبحث الرابع تناولنا نماذج الوصاية الإدارية بما فيها النموذج الأنجلوساكسوني والأوروبي، وختمنا الفصل بخلاصة واستنتاجات.

أما الفصل الثاني: فقد خصصناه لدراسة واقع الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية في الجزائر والذي قسمناه إلى أربع مباحث، حيث تناولنا في المبحث الأول تعريف الجماعات الإقليمية بما فيها تطورها التاريخي والقانوني واختصاصاتها في الجزائر، أما المبحث الثاني خصصناه للوصاية الإدارية على البلدية بما فيها الوصاية على أعضاء وأعمال المجلس الشعبي البلدي وعلى المجلس كهيئة، أما المبحث الثالث فقد تطرقنا فيه للوصاية الإدارية على الولاية بما فيها الوصاية على أعضاء وأعمال المجلس الشعبي الولائي، وعلى المجلس كهيئة، أما المبحث الرابع تناولنا فيه أثار الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية. وختمنا الفصل بخلاصة واستنتاجات.

أما عن الخاتمة فقد كانت عبارة عن حوصلة لأهم ما ورد في الدراسة مع ذكر النتائج المتوصل إليها، إضافة إلى الإجابة على الإشكالية.

- تحديد المصطلحات:

من أهم المصطلحات التي لابدّ من تحديدها في هذه الدراسة نذكر ما يلي:

الرقابة الإدارية: تقوم بالتأكد من أن كل شيء يتم حسب الخطة المرسومة، والتعليمات الصادرة والمبادئ القائمة، وهدف الرقابة هو تشخيص نقاط الضعف والأخطاء وتصحيحها ومنع حدوثها في المستقبل.⁽¹⁾

المتابعة: هي التعرف على الأخطاء والانحرافات ومشاكل التنفيذ أثناء أداء العمل لتفاديها و علاجها.⁽²⁾

التفويض: هو أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه شرط أن يسمح القانون بهذا التفويض وأن تكون ممارسة الاختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل.⁽³⁾

الإنابة: عقد بمقتضاه يفوض شخص شخصا آخر للقيام بعمل شيء لحساب الموكل وباسمه.⁽⁴⁾

الحلول: يقصد به حلول السلطة المركزية أو سلطة الوصاية محل السلطة اللامركزية في اتخاذ القرارات التي تؤمن وتضمن سير المصالح العامة.⁽⁵⁾

الجناية: تعد من الجريمة الأكثر خطورة إذ قرر لها المشرع عقوبات أصلية تتمثل في الإعدام، السجن المؤبد، السجن المؤقت من 5 إلى 20 سنة، كما أجاز توقيع عقوبة الغرامة في الجنايات.

(1) - محمد موفق حديد، الإدارة العامة، هيكلية الأجهزة وصنع السياسات و تنفيذ البرامج الحكومية، عمان: دار الشروق، 2004، ص 185-186.

(2) - علي محمد منصوري ، مبادئ الإدارة - أسس و مفاهيم، القاهرة: مجموعات النيل العربية، 1999، ص 239.

(3) - نادية تياب، «أساليب التنظيم الإداري»، القانون الإداري، السنة الأولى، 2014.

(4) - شهرزاد بن مسعود، «الإنابة القضائية»، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، فرع قانون العقوبات والعلوم الجنائية، 2010، ص 2.

(5) - خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، ط1، بيروت: منشورات كويت، 1981، ص 105.

الجنحة: هي الجريمة المتوسطة الخطورة تعتبر مبدئياً أحق من الجناية وأشد من المخالفات و قرر لها المشرع عقوبات هي: الحبس المؤقت من شهرين إلى 5 سنوات عدا الحالات التي ينص القانون على خلاف ذلك و غرامة تفوق 20 ألف دينار.⁽¹⁾

(1) - رمضان بوغرارة، «تصنيف الجرائم»، محاضرة في القانون الجنائي، السنة الثانية، تخصص حقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق، 2012 م.

الفصل الأول:

الإطار النظري للتوصاية الإدارية

يعتبر النظام اللامركزي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري المتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات محلية منتخبة وذلك لتخفيف العبء على الدولة، كما يعتبر أيضا الإطار الذي تستمد منه الجماعات الإقليمية البلدية والولاية اختصاصاتها ومهامها في مختلف الميادين والقطاعات.

ومنحت للجماعات الإقليمية استقلالية تستند على مجموعة من الأسس المتمثلة في الشخصية المعنوية وذمة مالية خاصة بها، ولكن رغم تمتع الهيئات الإقليمية بصلاحيات واسعة التي نص عليها قانوني البلدية والولاية الأخيرين إلا أنها تخضع لرقابة السلطة المركزية وهو ما يسمى بالوصاية الإدارية التي تعتبر عنصر من عناصر اللامركزية الإدارية فلا نتصور لامركزية دون وصاية ولا وصاية بدون لامركزية.

بناء على هذا، سنحاول في هذا الفصل الأول من دراستنا، التعريف بالوصاية الإدارية كنظام تتبناه العديد من الدول بما فيها الجزائر، وكذا التعريف بالجماعات الإقليمية الجزائرية باعتبارها الهيئة التي تمارس عليها الوصاية الإدارية، من خلال تناول العناصر التالية:

- تعريف الوصاية الإدارية والمفاهيم المرتبطة بها.
- خصائص الوصاية الإدارية ومبرراتها.
- أهداف الوصاية الإدارية وأهميتها.
- نماذج الوصاية الإدارية.

المبحث الأول: مفهوم الوصاية الإدارية والمفاهيم المرتبطة بها.

تعاني العديد من المنظمات وهذا باختلاف أنواعها من مظاهر سلبية كثيرة ولعل في مقدمتها ظاهرتي التسبب والفساد الإداري، إذ نجد أنّ العنصر البشري هو سبب العديد من هذه المظاهر السلبية المنتشرة في مؤسسات الدولة على اختلاف أنواعها لاسيما في هيئاتها المحلية التي تعتبر القاعدة الأساسية للدولة وهمزة الوصل بين المركز والمواطن، كان لابد من البحث عن أساليب فعالة تعمل على التقليل من هذه المظاهر، وتعتبر الوصاية الإدارية إحدى أهم هذه الأساليب.

المطلب الأول: تعريف الوصاية الإدارية.

لقد تعددت تعريفات الكتاب والباحثين للوصاية الإدارية، كما اختلفت وجهات النظر حول أي المصطلحات أفضل للاستخدام للدلالة عليها، إلا أنّ المعنى متقارب بينهما وإن وجدت بعض أوجه الاختلاف، بناء على هذا سنستخدم في دراستنا مصطلحي الرقابة الوصائية أو الوصاية الإدارية على أساس أنّهما مترادفان وذلك لجملة من الأسباب سنذكرها لاحقاً، وقد يكون من المفيد في هذا السياق أن نتطرق أولاً إلى التعريف اللغوي للوصاية قبل التطرق إلى التعاريف الاصطلاحية وذلك كما يلي:

التعريف اللغوي:

الصاية: بكسر الواو، مصدر مشتق من الفعل الرباعي أوصى فيقال: أوصى إليه بشيء أي جعله وصيه وأوصاه ووصّاه توصية بمعنى واحد، وتوأسى القوم أي أوصى بعضهم بعضا وفي الحديث: «استوصوا بالنساء خيرا فإنّهن عندكم عوان». قال ابن منظور: أوصى الرجل ووصّاه: عهد إليه، وقول أحدهم: أوصيت إليه: أي جعله وصيًا له، وأوصيته ووصيته إيصال وتوصية بمعنى واحد. وتوأسى القوم أي أوصى بعضهم بعضا، والإسم الوصاه والصاية. والوصية أيضا: ما أوصيت به، والوصي: الذي يوصي والذي يوصي له، وهو من الأضداد، والأنثى وصي، وجمعها جميعا أوصياء ومن العرب من لا يثني الوصي ولا يجمعه.

والوصي: من يوصى له أن يقوم على شؤون الصغير، الصاية: الولاية القاصر. (1)

التعريف الاصطلاحي:

تعريف شارل ديباش (Charl Desbache) للصاية الإدارية بأنها: «الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة وبقصد تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية مع ضمان تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله على ألا تتم هذه الصاية إلا في حالات محددة قانونا حماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالصاية الإدارية». (2)

(1) - عبد الله محمد سعيد ربابه، «الصاية في الفقه الإسلامي وقانون الأحوال الشخصية الأردني، دراسة مقارنة»، أطر وحة دكتوراه غير منشورة، الجامعة الأردنية، كلية الدراسات العليا، 2005، ص 16.

(2) - Charl Desbache, Institution Administratif, 2^{ème} édition, Paris: Dalloz, 1972, P 73.

تعريف الفقيه البلجيكي جاك دومبور (Jacque Dembour): «مجموعة السلطات المحددة التي تمنح سلطة عليا بالقانون أو بمقتضى القانون من أجل احترام القانون وحماية المصلحة العامة في مواجهة القصور الضار أو التجاوز أو التعدي الذي يمكن أن يصدر عن العمال اللامركزيين».⁽¹⁾

تعريف فالين (M.Waline): «جملة الرقابات التي تمارس في مواجهة شخص معنوي أو أعضائه بواسطة عمال السلطة المركزية، أو بواسطة شخصية لا مركزية أحيانا على أن تكون هذه الشخصية أكثر اتساعا من الشخصية المشمولة بالرقابة».⁽²⁾

كما يعرف الأستاذ زين الدين العابدين الوصاية الإدارية بأنها: «السلطات الإدارية المحددة والممنوحة بموجب القوانين النافذة للسلطة العامة العليا لمراقبة التصرفات الإدارية للسلطات العامة المحلية، بهدف حماية المصلحتين العامة والمحلية».⁽³⁾

ويعرفها الدكتور حسن أحمد توفيق بأنها: «النشاط الذي تقوم به الإدارة لمتابعة تنفيذ السياسات الموضوعة وتقييمها، والعمل على إصلاح ما قد يعتريها من ضعف حتى يمكن تحقيق الأهداف المنشودة».⁽⁴⁾

من جملة التعاريف السابقة نقترح التعريف الإجرائي التالي: «الوصاية الإدارية هي الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية قصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة، تجنباً للآثار السلبية التي قد تنشأ عن سوء تسيير الإدارة وذلك وفق وجود نص قانوني يقررها».

(1) – Jacque Dembour, Les actes de la tutelle administrative en droit belge, Bruxelles K, 1955, P 07.

(2) – M. Waline, Droit administratif, 9^{ème} édition, 1963, P 362.

(3) – مخبر نظام الحالة المدنية، «واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي»، مجلة صوت القانون، العدد 01، 2014، ص 157.

(4) – إبراهيم عبد العزيز شبحا، أصول الإدارة العامة، بيروت: منشأة المعارف الإسكندرية، 2004، ص 412.

المطلب الثاني: الوصاية الإدارية والمفاهيم المرتبطة بها.

ومن خلال التعاريف السابقة أيضا نجد أن هناك من لا يميّز بين الرقابة الوصائية والرقابة الرئاسية والرقابة الإدارية.

- التمييز بين الرقابة الرئاسية و الوصاية الإدارية:

فالرقابة الرئاسية هي: «السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه المرؤوسين التابعين له رئاسيا، والتي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر إليهم، وإلغاء وتعديل أعمالهم، فضلا عن الحلول محلهم في العمل أحيانا، وذلك بقصد تحقيق تجانس في الحكومة وحماية المصالح الجماعية للأمة»⁽¹⁾.

أما الرقابة الوصاية فهي: «مجموعة من السلطات يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا بهدف منع الهيئات اللامركزية من الانحراف والتحقق من مدى مشروعية أعمالها والحيلولة دون تعارض قراراتها مع المصلحة العامة»⁽²⁾.

ويتضح لنا من خلال التعريفين وجود نقاط إتفاق بين الرقابتين حيث نجد أن كلا الرقابتين تمارسها سلطة إدارية عليا في مواجهة سلطة إدارية أدنى فسواء كانت هيئة مركزية أو هيئة إدارية لامركزية، فهي تخضع إلى سلطة مركزية عليا واحدة، تمارس رقابتها على أعضاء وأعمال الإداريين الخاضعين لها خضوعا رئاسيا، كما تمارس نفس هذه السلطة رقابتها على نفس الهيئات اللامركزية وأعمالها⁽³⁾.

(1) - حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية تطبيقية، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1998، ص 74.

(2) - عبد الرحمان بلعياط، «نظرة حول حقيقة كرونولوجيا، نظام الإدارة المحلية»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 1، المؤسسة الوطنية للإتصال والنشر والإجتهاد، الجزائر: 2002، ص 81.

(3) - مختار بوشيبية، مظاهر السلطة الرئاسية والوصائية على المؤسسة العامة الإقتصادية، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، 1990، ص 186.

كما أنه يوجد تشابه وتداخل بين الرقابتين في بعض الوسائل المحددة كسلطة التعيين والحلول والتصديق والإلغاء.

فسلطة التعيين، تمارسها السلطة العليا في الرقابة الرئاسية بالنسبة للعاملين في الإدارات والمصالح التابعة لها، تمارسها أيضا لتعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية.

- التمييز بين الرقابة الإدارية والرقابة الوصائية:

تعرف الرقابة الإدارية بأنها: « تلك الرقابة التي تستطيع أن تسبق الأحداث فتعمل على التنبيه إلى الانحرافات المتوقعة، ومنع هذه الانحرافات قبل حدوثها ليتم التنفيذ طبقا لمقاييس مقررّة، وهي تعني ممارسة القوة والسلطة والنفوذ وهي التي تستطيع من خلالها تحديد كيفية إتمام الأعمال»⁽¹⁾.

من خلال هذا التعريف يتبين لنا أنّ هناك إختلاف بين الرقابة الإدارية والوصاية الإدارية ويتمثل هذا الإختلاف في النقاط التالية:

- الرقابة الإدارية تمارس على المنظمات والمؤسسات وتكون داخلية من طرف المدير على الموظفين.

- أما الوصاية الإدارية تكون من طرف السلطة المركزية على الجماعات المحلية وتكون حسب ما نص عليه القانون.

وتتمثل نقاط التشابه بينهما في أن:

- كلاهما تعملان على تصحيح الانحرافات والأخطاء والتأكد من حسن سير أعمال المنظمة.

(1) - محمد قاسم القريوتي، مهدي حسن زويلف، المفاهيم الحديثة في إدارة النظريات والوظائف، ط3، عمان: دار الشروق، 1993، ص 229.

– في كلا الرقابتين تمارس سلطة الحلول ففي الرقابة الإدارية مثلاً تمارس بدون شروط ودون الحاجة إلى نص قانوني يقررها، بينما في الرقابة الوصائية فإنها تمارس بما نص عليه القانون.

رغم وجود نقاط تشابه بين الرقابتين إلا أن هناك نقاط إختلاف بينهما حيث يرى بعض الفقهاء أن الفرق الجوهرى بين الرقابتين يكمن في سلطة التعديل، فهذه السلطة توجد في الرقابة الإدارية.

أما بالنسبة للرقابة الوصائية ليس لها أن تمارس رقابتها على تلك الهيئات إلا بما نص عليه القانون صراحة، وليس لها بالنسبة للقرارات التي تخضع لرقابتها أن تعدل فيها أو تستبدلها بغيرها، وكل ما لها أن توافق عليها بحالتها أو ترفضها من خلال المدة التي يحددها القانون⁽¹⁾.

لا تملك السلطات المركزية في إطار الرقابة الوصائية توجيه أوامر وتعليمات ملزمة إلى الهيئات اللامركزية المشمولة بالرقابة، ذلك أن توجيه الأوامر وواجب الطاعة من سمات السلطة الرئاسية، وهذا من شأنه أن يهدد استقلال الهيئات الإدارية الإقليمية الذي يعد عنصراً أساسياً وركناً مهماً في النظام اللامركزي⁽²⁾.

كما تمارس الرقابة الرئاسية داخل شخص معنوي واحد أي تنظيم العلاقات بين أطراف الرئيس وتابعيه، ينتمون إلى شخص معنوي واحد، بينما الرقابة الوصائية تنظم

(1) – عبد الناصر صالحى، «الجماعات الإقليمية بين الإستقلالية والتبعية»، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر، ص 88.

(2) – حمدي سليمان سحيماات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية تطبيقية، عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1988، ص 77.

العلاقات بين الدولة بصفقتها القائمة على أمر المصلحة العامة والأشخاص العامة الأخرى بصفقتها محل هذه الرقابة⁽¹⁾.

المبحث الثاني: خصائص الوصاية الإدارية ومبرراتها.

من خلال التعاريف السابقة نجد أن للوصاية الإدارية مجموعة من الخصائص يمكن إجمالها في كونها رقابة إدارية، وذات صفة استثنائية وأنها رقابة خارجية ومشروطة، كما نجد أن للوصاية الإدارية أيضا مجموعة من المبررات، وهذا ما سنشرحه كما يلي:

-المطلب الأول: خصائص الوصاية الإدارية.

1- رقابة إدارية:

تستند الصفة الإدارية لأعمال الرقابة الوصائية إلى صدور هذه الأعمال عن جهة إدارية - حسب المعيار الشكلي - وحصولها بموجب قرارات إدارية.⁽²⁾ والأصل أن هذه الرقابة تتم من جانب السلطة المركزية.

2- رقابة استثنائية:

تتميز الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية بالصفة الاستثنائية⁽³⁾، فهي لا تمارس إلا إذا وجد نص يقرها صراحة، وأن هذه الرقابة لا تتم إلا في الحدود

(1) - عبد المجيد فياض، الوصاية الإدارية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد 4، 1969، ص 941.

(2) - Maspétiol et Laroque, *La Tutelle administrative*, Paris, 1930, P 84.

(3) - بكر القباني، «الوصاية الإدارية»، مجلة القانون والإقتصاد، العدد 52، 1984، ص 136.

وبالوسائل التي يقرها القانون، وبالنسبة للحالات المحددة فيه⁽¹⁾، وذلك على عكس الرقابة الرئاسية.⁽²⁾ بوصفها رقابة مفترضة لا يوجد نص قانوني يقرها.

3- رقابة خارجية:

توصف هذه الرقابة بأنها رقابة خارجية، وذلك على عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة داخلية ذاتية، وذلك على أساس استقلال الهيئات اللامركزية المشمولة بالرقابة عن الجهة الوصائية، أي أنّ الرقابة الوصائية تتم بين شخصين مستقلين، وهما الشخص المعنوي القائم بها والشخص الإداري اللامركزي الخاضع لها. عكس الرقابة الرئاسية التي تتم بين جهتين تابعتين لشخص معنوي واحد.

4- رقابة جزئية ومشروطة وغير مطلقة:

إذا كان الأصل أن السلطة الرئاسية تتسم بالإطلاق والشمولية وأنّه بمقتضاها يكون للرئيس الهيمنة التامة على المروّوس، فإنّ الرقابة الوصائية لا تتواجد إلّا بنص صريح في القانون، وتباشرها السلطة الوصائية في حدود مضمونه فلا رقابة وصائية بدون نص ومن ثمة فهي رقابة جزئية ومشروطة، لا تمارس إلّا في الحالات وبالأوضاع المنصوص عليها في القانون، فهي تتبع منه وليست إختصاصا عاما كما هو قائم في السلطة الرئاسية.⁽³⁾ فالرقابة الإدارية الوصائية لا تمارس إلّا على أعمال الهيئات اللامركزية التي تصدر منها بصفتها وحدة إدارية مستقلة. فلا تمارس الوصاية على

(1)-Jean Rivero, droit administratif , 9^{eme} edition, paris: Dalloz, 1980, p 284.

(2)- نفس المرجع الآنف الذكر، ص 138.

(3)- عبد المجيد فياض، «الوصاية الإدارية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر»، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد 4، 1969، ص 941.

أعمال تلك الهيئات التي تقوم بها بتفويض من السلطة المركزية أي بصفتها تابعة للسلطة المركزية.⁽¹⁾

المطلب الثاني: مبررات الوصاية الإدارية:

1- إحترام الشرعية:

تلتزم السلطات الإدارية اللامركزية باحترام مبدأ الشرعية بالنسبة لجميع أعمالها، مما يوجب عليها احترام القانون وذلك بمعناه الواسع أي كل القواعد القانونية أيا كان مصدرها وشكلها، ويوجب بالتالي وجود رقابة وصائية على مدى احترام الشرعية من جانب السلطات اللامركزية، هذا فضلا عن الرقابة القضائية. ومن أهم أمثلة القواعد القانونية التي تلتزم بها الأشخاص الإدارية اللامركزية قاعدة التخصص وذلك بوصفها قاعدة قانونية عامة توجب على كل شخص معنوي إلزام دائرة الغرض الذي وجد من أجله، والامتناع عن كل عمل يخالف هذا الغرض وهي من القواعد القانونية التي تفرضها طبيعة الشخصية المعنوية ولم تقرر بنص صريح.⁽²⁾

ويمكن لجهة الوصاية الإدارية أن تكفل إحترام قاعدة التخصص من جانب الهيئات الإدارية اللامركزية، وذلك بفضل ما تتمتع به هذه الجهة من رقابة وصائية على شرعية أعمال الهيئات الإدارية.

2- حماية المصلحة العامة:

تتمثل المصلحة العامة بمعناها الواسع في مصلحة الدولة ومصلحة الأشخاص اللامركزية فضلا عن مصلحة المواطنين، و ذلك كما يلي:⁽³⁾

(1) - عادل محمود حمدي، «الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية»، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة طنطا، كلية الحقوق، مصر، 1973، ص 176.

(2) - القبانى، مرجع سابق الذكر، ص 128.

(3) - نفس المرجع الآنف الذكر، نفس الصفحة.

- **مصلحة الدولة:** توجد للدولة مصلحة مباشرة في ممارسة الرقابة الوصائية على هيئات اللامركزية، وذلك من أجل حماية المصلحة العامة.
- **مصلحة الأشخاص اللامركزية:** من مهام الرقابة الوصائية رعاية مصالح الشخص اللامركزي في مواجهة ممثليه، وذلك في حالة إهمالهم أو إنحرافهم عن تأدية مهامهم نحوه وفقا لما يقرره القانون، وخاصة إذا كان الشخص اللامركزي ممن تم اختيارهم عن طريق الانتخاب، وكذلك في حالة حدوث تجاوزات من جانب هؤلاء الممثلين.
- **مصلحة المواطنين:** تعتبر الرقابة الوصائية من الأمور الضرورية لحماية مصلحة المواطنين من سوء إدارة هذه الهيئات اللامركزية الناشئة عن إهمال أو عدم التزام الحياد والإنصاف.

المبحث الثالث: أهداف وأهمية الوصاية الإدارية.

إنّ لنظام الوصاية الإدارية مجموعة من الأهداف الإدارية، السياسية والمالية التي تسعى لتحقيقها، كما أنّ للرقابة الوصائية أهمية بالغة تسعى لتحقيقها.

المطلب الأول: أهداف الوصاية الإدارية.

تعتبر الوصاية الإدارية همزة وصل بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية وذلك لتعدد مجالات استخدامها كالمجال الإداري ولها دور فعّال على الهيئات الإقليمية كما تؤثر عليها، وللوصاية الإدارية مجموعة من الأهداف المتعددة والمتنوعة يمكن إجمالها في ثلاث محاور كالآتي:

1- الأهداف الإدارية:

من أهم الأهداف الإدارية التي تسعى الوصاية الإدارية لتحقيقها نذكر ما يلي: (1)

– الوقوف على المشكلات والعقبات التي تعترض انسياب العمل التنفيذي بقصد تذليلها.

– اكتشاف الأخطاء فور وقوعها، أو في سبل وقوعها كي تعالج فوراً.

– التأكد من أن المستويات الإدارية العليا على إمام تام بما يتم من أعمال في المستويات.

– الوصول إلى معلومات واقعية عن سير العمل من أجل ترشيد عملية اتخاذ القرارات.

– التأكد من أن العمليات الفنية تؤدي وفقاً للأصول المقررة ثم تقويم المعوج منها (2)
– تقييم المديرين للتأكد من كفاءتهم في كافة المستويات وحسن سلوكهم.

2- الأهداف السياسية:

من جملة الأهداف السياسية التي تعمل الوصاية الإدارية على تحقيقها نذكر مايلي: (3)

– الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة، وذلك بضمان عدم انفصال الهيئات المحلية ذات الاستقلال الإداري والمالي عن الدولة، وبالتالي فدور الوصاية

(1) – زيد منير عبوي، سامي محمد هشام حريز، مدخل إلى الإدارة العامة، بين النظرية والتطبيق، عمان: دار الشروق، 2005، ص 177.

(2) – نفس المرجع الآنف الذكر، نفس الصفحة.

(3) – إبتسام عميور، «نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم»، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، فرع الإدارة العامة والقانون و تسيير الأقاليم، 2013، ص 74.

- الإدارية هنا هو الحفاظ على الارتباط الموجود بين الجماعات المحلية وكيان الدولة وجعل هذه الجماعات تعمل من أجل المصلحة العامة للدولة الواحدة.
- التأكد من التزام المجالس المحلية لكافة القوانين والأنظمة والتعليمات أثناء ممارستها لنشاطاتها.
- ضمان حماية حريات الأفراد وحقوقهم، ذلك أن الإدارة تمنح حقوقا وامتيازات تسهل عليها ممارسة وظائفها وأنشطتها التي تهدف من ورائها إلى تحقيق الصالح العام، إلا أن ذلك قد يرافقه إسراف في استعمال هذه الحقوق والامتيازات مما يهدد مصالح وحقوق الأفراد ومن هنا تبرز أهمية ودور الجهات الرقابية لمنع هذا التجاوز والحد من الانحراف في استعمال السلطة.
- حماية المصالح المحلية فخضوع الهيئات اللامركزية للوصاية يضمن حماية مصالح سكان الوحدة المحلية نفسها خاصة عندما تسيء الجماعات المحلية إدارة المهام الموكلة إليها أو حينما لا يتوفر عنصر النزاهة في قرارات وأعمال هذه الهيئات وهذا ما حمل البعض على القول بأن الوصاية على الهيئات المحلية أداة ضرورية تستخدم لتحقيق مصالح الأفراد الذين يكونون أحيانا بحاجة للحماية من الهيئات اللامركزية نفسها.⁽¹⁾

3- الأهداف المالية:

- تتعدد الأهداف المالية للرقابة الوصائية إلا أننا نوجزها فيما يلي:
- التثبت من أن القواعد المقررة مطبقة على وجهها الصحيح خاصة في المسائل المالية.⁽²⁾

(1) – نفس المرجع الآنف الذكر، نفس الصفحة.

(2) – عبوي، حريز، مرجع سابق الذكر، ص 177.

- التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال العامة والتحقق من صحة الدفاتر والمستندات، وكذا عدم تجاوز حدود الاعتمادات المقررة للهيئة المحلية، فلا بد أن يتم إنفاق الموارد المالية على المشاريع ذات النفع المحلي والحد من تبذير المال العام.
- عدم التلاعب بإيرادات الجماعات المحلية، فالرقابة الوصائية لابد أن تواكب جميع مراحل الميزانية كي تكون أكثر فاعلية كون هدف الوصاية أساساً هو التحقق من استخدام الاعتمادات المقررة في الأغراض التي تخصص من أجلها.⁽¹⁾

المطلب الثاني: أهمية الوصاية الإدارية.

تتمثل أهمية الوصاية الإدارية فيما يلي: ⁽²⁾

- التأكد من حسن استخدام الموارد المادية والبشرية للمنظمة.
- الكشف عن الأفراد المتميزين والمبدعين ومكافأتهم على إخلاصهم في عملهم.
- ضمان اتخاذ القرارات السليمة وتنفيذها بأفضل صورة والتأكد من أنها محل احترام الجميع.
- تحديد كفاءة الإدارة وتحقيق الأهداف والنتائج المنشودة.
- تلعب دوراً هاماً وأساسياً في الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة للمنظمة.
- ترشيد القرارات التي يتخذها المسؤولون.

(1) - سحيمات القبيلات، مرجع سابق الذكر، ص 24.

(2) - عبوي، حريز، مرجع سابق الذكر، ص 177.

المبحث الرابع: نماذج الوصاية الإدارية.

للمراقبة الوصائية نماذج تختلف من دولة إلى أخرى وذلك حسب ظروفها السياسية والإقتصادية السائدة وحسب نوعية نظام الحكم في كل دولة حيث تتعدد مظاهر ومصادر الوصاية الإدارية .

المطلب الأول: النموذج الأنجلوسكسوني:

تمارس الهيئات اللامركزية في إنجلترا الاختصاصات المقررة في التشريع والعرف بحرية كبيرة وتخضع لمراقبة محدودة من قبل الدولة وهي رقابة تتولاها ثلاث (03) أجهزة وهي:

1- الرقابة البرلمانية:

يحق للبرلمان أن يعدل أنظمة الهيئات المحلية، فله أن يوسع اختصاصاتها أو يضيقها، لكن يبقى هذا على المستوى النظري فقط أما عمليا وجرى عليه مبادئ العرف في الواقع فالبرلمان البريطاني لا يتدخل في أعمال الهيئات المحلية إلا لمصلحة هذه الهيئات وذلك من خلال منحها اختصاصات جديدة، وهذا يعود إلى ظاهرة طغيان العرف على القانون في التشريع البريطاني.⁽¹⁾

2- الرقابة القضائية:

تكون هذه الرقابة على هيئات اللامركزية في إنجلترا فإنها تمارس من قبل المحاكم العادية، نظرا لأن إنجلترا تأخذ بنظام القضاء الموحد⁽²⁾، مما يعني خضوع الهيئات المحلية في الدولة كالأفراد للمحاكم العادية، إلا إذا وجد نص مكتوب يقضي

(1) - عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1988، ص 25.

(2) - علي زغدود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، الجزائر: الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، ص 25.

صراحة بإخراج بعض المنازعات من اختصاص المحاكم العادية وإدخالها في اختصاص محاكم خاصة تنشأ للفصل في منازعات الإدارة.⁽¹⁾

ويمارس القضاء هذه الصياغة في حالة ما إذا قام طعن أمامه سواء من الأفراد أو الحكومة في حالة مخالفة للقوانين.⁽²⁾

3- رقابة الحكومة المركزية:

- فهذه الرقابة تكون ضئيلة ويمكن حصرها في الحالات التالية:⁽³⁾
- عند خروج الهيئات اللامركزية عن اختصاصاتها والقوانين التي تحكمها يحق للحكومة المركزية اللجوء إلى القضاء العادي كما أسلفنا لإجبار تلك الهيئات على احترام القانون إذا امتنعت عن ذلك اختياراً.
 - تقوم الحكومة بالتفتيش في أعمال الهيئات المحلية وإسداء النصيحة لها إذا اقتضت الضرورة ذلك وتقدم بناء على ذلك تقريراً سنوياً إلى البرلمان.
 - يمكن للحكومة المركزية بناء على تصريح من البرلمان إصدار بعض اللوائح لتنظيم الأمور المتعلقة بالهيئات المحلية.
 - وفي حالات استثنائية يكون للحكومة المركزية رقابة مشددة على الهيئات المحلية وذلك فيما يتعلق بإصدار الهيئات المحلية للوائح المحلية التصرف في الأملاك المحلية ومسألة مساكن العمال والقروض.

(1) - هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية: الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، ط1، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2004، ص 332.

(2) - عمير، مرجع سابق الذكر، ص 78.

(3) - ابن مشري، مرجع سابق الذكر، ص 105.

المطلب الثاني: النموذج الأوروبي:

تخضع الهيئات اللامركزية في فرنسا لرقابة إدارية وقد مرت هذه الأخيرة بمرحلتين أساسيتين وهما: مرحلة الرقابة الإدارية الشديدة على الهيئات المحلية وكذا مرحلة رقابة القضاء الإداري، و يمكن تلخيصهما كالآتي:

1- مرحلة الرقابة الإدارية الشديدة على الهيئات المحلية (قبل 1982):

تخضع الهيئات اللامركزية في النظام الفرنسي لرقابة أشد من الرقابة التي تخضع لها تلك الهيئات في ظل النظام الانجليزي⁽¹⁾.

فالجماعات المحلية الفرنسية تتمتع بحرية واسعة في ممارسة اختصاصاتها مقابل رقابة واسعة وشديدة من السلطة المركزية وسبب شدة هذه الرقابة راجع إلى الظروف التاريخية لنشأة الإدارة المحلية الفرنسية⁽²⁾، والتي كانت في أعقاب الثورة الفرنسية وحكم نابليون، وهي ظروف عسكرية تمتاز بالشدة والرقابة المركزية الصارمة على الجماعات اللامركزية، وذلك بهدف حفظ الأمن والنظام في تلك الفترة.⁽³⁾

فالهيئات المحلية في النظام الفرنسي تخضع لرقابة السلطات الثلاث، فالسلطة التشريعية تباشر رقابتها من خلال إنشائها للهيئات المحلية ووضع قانونها وتنظيمها الأساسي، كما يحق لها أن تعدل أو تلغي هذا القانون أو التنظيم. كما أن القضاء يتدخل في حالة وجود طعن في أعمال وتصرفات الهيئات المحلية فيكون من اختصاص القضاء الإداري عادة الفصل في المنازعات التي تكون الهيئات المحلية

(1) - الطهراوي، مرجع سابق الذكر، ص 149.

(2) - محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة تحليلية

مقارنة، ط1، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009م، ص 120.

(3) - عمير، مرجع سابق الذكر، ص 82-83.

طرفا فيها. كما أنّ السلطة التنفيذية (المركزية) لها رقابة إدارية تشمل الهيئات المحلية، أي أعضاء المجالس المحلية منفردين ومجتمعين، كما تشمل أعمالها.⁽¹⁾ وتتمثل وسائل الوصاية الإدارية للنموذج الفرنسي في: الاستشارة، الإذن المسبق، التصديق، الإلغاء، الحل والإيقاف.

- الاستشارة:

تقوم الهيئات المحلية بطلب المشورة في بعض الأحيان من السلطة المركزية وذلك من أجل التنسيق معها ولطلب المشورة صورتين هما: ⁽²⁾ الأولى أن يكون طلب الاستشارة إلزاميا وهنا تكون الهيئة المحلية ملزمة باستشارة السلطة المركزية، وإلاّ عدّ تصرفها باطلا بحكم القانون، وذلك من أجل ضمان العمل داخل حدود السياسة العامة للدولة، إذ رغم الاختصاصات الواسعة التي تتمتع بها في حدود الإقليم المحلي، إلا أن عملية التنسيق ضرورية بين جميع الهيئات المحلية من جهة، و بين هذه الهيئات والسلطة المركزية من جهة أخرى .

أما الصورة الثانية فهي الاستشارة الاختيارية وهي الحالة التي لا يشترط فيها الرجوع للسلطة المركزية من أجل صحة العمل الذي تقوم به الهيئات المحلية.

- الإذن المسبق: (الترخيص):

وفي هذه الحالة يلزم القانون الهيئات المحلية بالحصول على هذا الترخيص قبل مباشرة العمل الذي تنوي القيام به، وفي حالة ما إذا اشترط القانون الحصول على الإذن فإن أي تصرف بدونه يعتبر باطلا، وهذا لأن الإذن إجراء قانوني لازم وسابق

(1) - بن مشري، مرجع سابق الذكر، ص 106 - 107.

(2) - عمير، مرجع سابق الذكر، ص 82 - 83.

أي يشترط الرجوع للسلطة الوصية التي لا تأذن إلا بالأعمال التي تحقق الصالح العام.⁽¹⁾

التصديق:

ويقصد به إقرار العمل الذي ستقوم به الهيئات المحلية من قبل السلطة المركزية، ولا يجوز للسلطة الوصية القيام بتعديلات على العمل المقدم للتصديق لأن ذلك يعني التدخل في اختصاصات الهيئات المحلية وهو ما لا يتفق مع القانون، والملاحظ أنه بعد التصديق يكون القرار قابلا للتنفيذ في الوقت مع إمكانية عدول الهيئة المحلية عن تنفيذه إذا ما بدا لها أن المصلحة العامة تقتضي عدم تنفيذه، ذلك أن القرار المصادق عليه ينسب للهيئة المحلية التي تكون وحدها مسؤولة عن أي قرار يترتب عن تنفيذ هذا القرار ومطالبتها بناء على ذلك بالتعويض.⁽²⁾

الإلغاء:

قد يمنح القانون السلطة الوصية حق إبطال القرارات الصادرة عن الهيئات المحلية والتي تكون مخالفة للقانون وهذا دون الرجوع إلى القضاء ولكي يكون القرار مشروعا يشترط توافر ما يلي:⁽³⁾

- صدور قرار الإلغاء عن السلطة الوصية.
- أن يكون الإلغاء للقرار كله أو يعاد للهيئة المحلية لتعديله.
- أن يكون قرار الإلغاء مكتوبا ومعللا.
- في حالة تحديد مدة الإلغاء يجب أن يكون قرار الإلغاء قد صدر خلال هذه المدة.

(1) - صدوق، مرجع سابق الذكر، ص 28.

(2) - عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، ج1، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2000، ص 246.

(3) - صدوق، مرجع سابق الذكر، ص 31.

– أن يكون قرار الإلغاء مبني على طلب من جهة معينة.

وفي حالة ما إذا تقرر الإلغاء فإنه يطبق بأثر رجعي اعتباراً من تاريخ صدور القرار عن الهيئة المحلية وليس من تاريخ صدور قرار الإلغاء.⁽¹⁾

الحلول:

نجد على المستوى العملي أنّ الهيئات المحلية قد تمتع في بعض الأحيان عن أداء بعض أعمالها إما بسبب العجز أو التقصير أو الإهمال، وهو الأمر الذي يعرض المصالح العامة المحلية للخطر، مما يقتضي تدخل السلطة الوصية لدرء هذا الخطر، عن طريق قواعد إستثنائية تمنح لها الحق في الحلول محل الهيئة المحلية من أجل أداء العمل الذي امتنعت عنه هذه الأخيرة.⁽²⁾ ويشترط لكي يكون الحلول مشروعاً توفر شرطين أساسيين هما: ⁽³⁾

– الإثبات الرسمي لامتناع الهيئة عن أداء العمل، ويكون ذلك بتوجيه إنذار أو إخطار لأداء العمل المعني.

– النص الصريح للقانون على جواز الحلول في مثل هذه الحالة.

ونشير إلى أنّ هناك من يرى بأن الصورة الغالبة لحلول السلطة المركزية محل السلطة المحلية في أداء العمل في حالة النفقات الإلزامية وإعادة توزيع الميزانية المحلية.⁽⁴⁾

(1) – نفس المرجع الآنف الذكر، نفس الصفحة.

(2) – ين مشري، مرجع سابق الذكر، ص 109.

(3) – نفس المرجع الآنف الذكر، نفس الصفحة.

(4) – مسعود شيهوب، « المجموعات المحلية بين الإستقلال والرقابة »، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، 2003، ص 49.

- الإيقاف:

الإيقاف هو أسلوب من أساليب الرقابة الإدارية وهو عبارة عن إنذار أو تحذير تحدد أجاله حيث يترتب عليه تعطيل نشاط وسير أعمال مجلس أو هيئة معينة مؤقتاً، أي طيلة فترة محددة لاعتبارات قد تستند إلى مبدأ المشروعية أو مبدأ الملائمة والإيقاف كإجراء أولي قد يعقبه حلول أو إلغاء فيما بعد.⁽¹⁾

2- مرحلة الرقابة القضائية على الهيئات المحلية في فرنسا (02 مارس 1982):

إنّ الصور المتعددة والمختلفة للرقابة الإدارية المفروضة على الهيئات المحلية جعلت من مفهوم الوصاية مجرد مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية، حيث أنّ الاستقلالية التي تعتبر المبدأ الأساسي الذي يقوم عليه النظام اللامركزي أصبحت مجرد تصور نظري، الأمر الذي دفع بالعديد من الفقهاء إلى انتقاد الوصاية الإدارية المطبقة على الهيئات المحلية في فرنسا والمطالبة بإعادة النظر فيها، وهو ما تحقق بصور القانون رقم 82-213 الصادر في 02 مارس 1982 السالف الذكر الذي استعاض عن نظام الوصاية الإدارية بنظام الرقابة القضائية، حيث وحد نظام الرقابة الذي يمارس بنفس الطريقة على كل من البلدية والولاية والإقليم وكذا المؤسسات العمومية، وجعل من القضاء الإداري الوحيد القادر على إلغاء الأعمال المخالفة للقانون.⁽²⁾

وبهذا أصبحت قرارات الجماعات المحلية نافذة بمجرد نشرها أو تبليغها، وفي حال تبين لممثل الدولة عدم شرعية هذه القرارات ما عليه سوى سلوك طريق دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، وذلك خلال مدة شهرين من تاريخ تبليغه بالقرار، ونجد

(1) - صدوق، مرجع سابق الذكر، ص 30.

(2) - نفس المرجع الآنف الذكر، ص 31.

أنّ دعوى الإلغاء هذه لا تؤدي إلى وقف القرار المطعون فيه، وفي حال أراد مفوض الإقليم وقفه ما عليه سوى طلب ذلك من محكمة الموضوع والتي تحكم به في حالات خاصة وبتوافر شرطين هما: (1)

- أن يكون تنفيذ القرار المطعون فيه سيرتب عنه نتائج صعب تداركها.
- أن يستند طلب التنفيذ إلى أسباب جدية.

يمكن أيضا طلب تنفيذ هذا القرار إلى حين الفصل في الدعوى ولل قضاء الإداري وحده سلطة الفصل في الدعوى ووقف تنفيذ القرارات الإدارية خاصة عندما يتعلق الأمر بمجال العمران والصفقات العمومية أو المساس بالحريات العامة أو الحياة الخاصة للأفراد، كما أنّ الرقابة على الميزانية المحلية وتسييرها والتي كانت تقوم بها السلطة المركزية في إطار ما يسمى بالوصاية المالية قد ألغيت وأوكل هذا النوع من الرقابة إلى هيئات قضائية متخصصة وهي الغرف الجهوية للمحاسبة التي تقوم برقابة توجيهية في أصلها وذلك بتقديم نماذج واقتراحات التصحيح إلى المجالس المحلية. وفي حالة عدم قيام هاته الأخيرة بالتصحيحات اللازمة في الآجال المحددة قانونا يحل ممثل الدولة محل هذه المجالس للقيام بالتصحيحات اللازمة تنفيذا لقرار الغرفة الجهوية للمحاسبة (2).

خلاصة واستنتاجات:

من خلال ما سبق نستخلص أن الوصاية الإدارية من بين المواضيع الهامة التي تطرق إليها العديد من الباحثين في مجال الإدارة العامة، فتعد وظيفة من وظائف الإدارة العامة، تعمل على الكشف عن الانحرافات والأخطاء والعمل على تصحيحها

(1) – عميور، مرجع سابق الذكر، ص 85 – 86.

(2) – بن مشري، مرجع سابق الذكر، ص 111.

لتحسين العملية الإدارية كما لها مجموعة من الأهداف الإدارية، السياسية والمالية التي تسعى لتحقيقها، وتمارس هذه الوصاية وفق ما نصت عليه القوانين على الجماعات الإقليمية لضمان سير النشاط الإداري على أحسن وجه وتلبية احتياجات المواطنين باعتبارها الأقرب إليه والأدري بمشاكله للنهوض بالتنمية المحلية وهذا من أجل ضمان مبدأي الشرعية والديمقراطية.

الفصل الثاني: واقع الوصاية الإدارية في الجزائر

تمهيد:

إنَّ استقلالية الجماعات الإقليمية هي ركن من أركان وجود اللامركزية الإقليمية وبمقتضى هذه الاستقلالية فإنَّ الجماعات الإقليمية تصدر قراراتها في حدود اختصاصاتها وتعد نافذة بذاتها ما لم يخضعها المشرع لتصديق سلطة إدارية أخرى، فأشراف ورقابة السلطة المركزية على الجماعات الإقليمية هو الذي نعنيه بالوصاية الإدارية أو الرقابة الوصائية.

واستقلال المجالس المحلية في ممارسة اختصاصاتها أساسي في نظام الإدارة المحلية - أي نظام الجماعات الإقليمية - وفيه يكمن نجاحها، وتميز الهيئات الإقليمية اللامركزية (البلدية والولاية) عن الهيئات الإقليمية التابعة للسلطة المركزية (الدائرة).

وكلما اتسع هذا الاستقلال فإنَّه سيؤدي إلى تكريس مبادئ الديمقراطية بين أفراد الشعب علما أنَّه مهما اتسع استقلال المجالس المحلية في ممارسة اختصاصاتها فإنه لا يصل إلى درجة الاستقلال التام، بحيث تصبح هيئات منفصلة عن الدولة وذات كيان سيادي، وذلك بسبب خضوعها في قيامها بأنشطتها المختلفة لرقابة السلطة المركزية، ولا نتصور قيام نظام الإدارة المحلية بدون هذه الرقابة فالتلازم حتمي بينهما وذلك حفاظا على وحدة الدولة الإدارية والسياسية.

وللرقابة الوصائية عدّة أساليب ووسائل بحيث قسمها المشرع وأغلب فقهاء القانون الإداري إلى وسائل تتعلق بأعضاء الهيئات المحلية وأخرى تتعلق ببعض أعمالها كما تمارس الوصاية أيضا على الهيئة.

بناء على هذا، سنتطرق في هذا الفصل إلى العناصر التالية:

- التعريف بالجماعات الإقليمية.
- الوصاية الإدارية على البلدية.
- الوصاية الإدارية على الولاية.
- أثار الوصاية الإدارية على المجالس المحلية.

المبحث الأول: التعريف بالجماعات الإقليمية.

تعتبر الجماعات الإقليمية وحدات مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهي الهيئات الأساسية للتنظيم الإداري للدولة الجزائرية والتي تتمثل في البلدية و الولاية، كما أنّها تعد فاعلا أساسيا في تحقيق التنمية المحلية ومكملة بذلك للدور الذي يلعبه المركز في تحقيق هذه الأخيرة

على ضوء هذا، سيكون من المفيد في هذا السياق أن نتطرق أولا إلى بعض تعاريف الجماعات الإقليمية، لنتطرق بعدها إلى تطورها التاريخي والقانوني، مع شرح اختصاصاتها المخولة لها بموجب القوانين.

المطلب الأول: تعريف الجماعات الإقليمية.

تعددت التعاريف المقدمة للجماعات الإقليمية من بينها نجد:

تعريف الدكتور البريطاني قرام مودي (Madie grame) للإدارة المحلية بأنها: «مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين مكان الوحدة المحلية و يعتبر مكملا لأجهزة الدولة».

وهناك من عرفها بأنها: «وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة، وهي عبارة عن هيئات مستقلة في الولايات والمدن والقرى، وتتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي»⁽¹⁾.

كما عرفت أيضا: «بأنّها حيز جغرافي محدد إقليميا، وتجمع سكاني محدد عدديا، ووحدة إدارية مصغرة عن الدولة، بغية التجسيد الأمثل للأهداف المركزية، أوكلت لها جملة من الصلاحيات تأخذ في الحسبان امتداد واتساع المهام المركزية

(1) - لخضر مرغاد، «الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر»، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 7، جامعة بسكرة 2005، ص 1.

على المستوى المحلي من جهة، وتزايد حجم الحاجات العامة المحلية للإقليم من جهة أخرى»⁽¹⁾.

تعريف هيئة الأمم المتحدة والإتحاد الدولي للسلطات المحلية فقد عرفا الجماعات الإقليمية على أنها: « وجود هيئات منتخبة من أهل الوحدة المحلية إما إنتخابا يشمل جميع أعضائها أو يشمل الكثير منهم، وإما مختارة محليا تعهد إليها الإدارة المركزية بالإضطلاع بإدارة كل أو بعض المرافق والشؤون المحلية، وتكون لها شخصية معنوية وذمة مالية مستقلة وأجهزتها المحلية وتخضع لرقابة وإشراف من السلطة المركزية»⁽²⁾.

انطلاقا من هذه التعاريف نجد أن الجماعات الإقليمية في الجزائر تتمثل في هيئتين محليتين مستقلتين نسبيا تتمتعان بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي هما البلدية والولاية حيث عرفت كل منهما تعاريف متعددة لاسيما التعاريف القانونية، والتي نذكر منها القانونين الأخيرين للبلدية والولاية على التوالي وذلك كما يلي:

فالبلدية عرفها المشرع في القانون رقم 10-11 على أنها: «الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب قانون»⁽³⁾.

كما عرفت أيضا الولاية في القانون رقم 07-12 بأنها: « الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية

(1) - نصر الدين بن شعيب، شريف مصطفى، «الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر»، مجلة الباحث، العدد 10، تلمسان، 2012، ص 163.

(2) - نور الدين يوسف، «الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر»، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة محمد بوقرة ببومرداس، كلية العلوم الإقتصادية، 2010 م، ص 23.

(3) - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 10-11، المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق لـ 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة بتاريخ 03 يوليو 2011، ص 5.

غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة»⁽¹⁾.

بناء على التعاريف السابقة توصلنا إلى أنّ: «الجماعات الإقليمية هي عبارة عن وحدات إدارية محلية منتخبة، تسهر على تلبية الاحتياجات الأساسية لسكانها المحليين وتقربهم من الإدارة، وهي تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية لكن تحت رقابة السلطة المركزية لها».

المطلب الثاني: التطور التاريخي والقانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر.

نتيجة لاتساع مجالات تدخل الدولة الحديثة حاولت هذه الأخيرة إيجاد آليات بديلة تساعد في ممارسة وظائفها ولذلك تنازلت عن جزء من صلاحياتها للجماعات الإقليمية (البلدية والولاية) قصد تحقيق تنمية محلية، وقد مرت البلدية والولاية في الجزائر بمجموعة مراحل تاريخية وقانونية نوجزها فيما يلي:

أولاً: التطور التاريخي والقانوني للبلدية:

مرت البلدية في الجزائر بعدة مراحل نوجزها فيما يلي:

أ- وضعية البلدية غداة الاستقلال:

في سنة 1844 بدأت فكرة إنشاء بلديات من قبل المستعمر الفرنسي في الجزائر، حيث أقام على المستوى المحلي هيئات إدارية هي المكاتب مسيرة من طرف ضباط الإستعمار.⁽²⁾

(1)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 12-07، المؤرخ في 28 ربيع الأول 1432 الموافق لـ 21 فبراير 2012، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012، ص 05.

(2)- محمد ملجم، «تسيير الموارد البشرية والمالية في الجماعات المحلية»، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، 2010، ص 8-29.

وفي مارس 1844، صدر قانون يضم الجزائر إلى فرنسا، حيث

قسمت البلاد إلى ثلاث ولايات هي: الجزائر، قسنطينة، وهران، على رأس

كل ولاية والي يساعده مجلس ولاية، كما قسمت الولايات إلى بلديات حسب

تواجد العنصر الأوروبي، والمتمثلة في:⁽¹⁾

- القسم الأول: وهو القسم الذي يتركز فيه العنصر الأوروبي في الشمال،

وتتمتع البلديات بصلاحيات كاملة، كما هو في فرنسا بالمدن الكبرى

والمناطق الساحلية.

- القسم الثاني: يضم البلديات المختلطة التي توجد في المناطق التي يقل فيها

تواجد الأوروبيين.

- القسم الثالث: يضم البلديات الأهلية، ذات طابع عسكري، تتركز في مناطق

الجنوب وبعض الأماكن النائية في الشمال.

واستمرت البلديات الجزائرية عادة الاستقلال في تطبيق النظام البلدي

الفرنسي

مما نتج عنه مشاكل من بينها:⁽²⁾

- المغادرة الجماعية من طرف الموظفين الأوروبيين وغياب الإطار الجزائري

المؤهلة لتسيير شؤون البلدية.

- ظهور عجز كبير في ميزانية البلدية نتيجة انخفاض الموارد المالية.

وللتصدي لهذه الوضعية اتخذت السلطات العمومية آنذاك إجراءات

أساسيان هما:⁽¹⁾

(1)- عبد النور ناجي، «دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية - تجربة البلدية الجزائرية-». مجلة النهضة، المجلد 10، العدد 4، جامعة مصر، 2009، ص 102.

(2)- عبد الناصر صالح، «الجماعات الإقليمية بين الإستقلالية و التبعية»، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2010م، ص 17.

- القيام بالإصلاح الإقليمي هدفه هو تخفيض عدد البلديات لتقليص حاجيات البلدية وبالتالي تقليص نفقاتها فعددها الذي كان 1578 إنخفض إلى 676 بلدية.

- الاجراء الثاني يتمثل في انشاء جهاز للتسيير البلدي وهذا الجهاز هو المندوبية الخاصة.

ب- البلدية في ظل الأمر 24-67:

اعتبرت البلدية مؤسسة ذات أهمية كبيرة وقد كرس رسميا دستور 10 سبتمبر 1963 في مادته التاسعة (09) المكانة الهامة للبلدية في تنظيم الدولة، كما أشار ميثاق الجزائر في أبريل 1964 ضرورة إعطاء المجموعات المحلية سلطات حقيقية واعتبار البلدية قاعدة التنظيم السياسي، الاقتصادي والاجتماعي في البلاد، بالاستناد إلى هذه الأسس وضع مشروع قانون البلدية، فقد تم نشره في الجريدة الرسمية في سنة 1967 بموجب الأمر 24-67 المؤرخ في 18 يناير 1967 وأجريت أول انتخابات بلدية في الجزائر المستقلة في 05 فيفري 1967.⁽²⁾

ويعتبر الأمر رقم 24-67 أول قانون صدر لتنظيم البلدية بعد الاستقلال حيث أعطى هذا الأخير للبلدية أهمية قصوى ذلك أن الاهتمام بالإصلاح البلدي بعد الاستقلال اعتبر قضية ذات أولوية نظرا لأهمية البلدية التي تعد الخلية الأساسية في اللامركزية الإقليمية، تضمن القانون سير وتنظيم الانتخابات للمجالس الشعبية البلدية. للبلدية أهمية قصوى فبعد الاستقلال كان الاهتمام بالإصلاح البلدي قضية ذات أولوية باعتبارها الخلية الأساسية في اللامركزية الإقليمية، كما يتضمن هذا القانون سير وتنظيم الانتخابات للمجالس الشعبية البلدية.

(1) -ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، 2005، ص 247-250.

(2) -نفس المرجع الآنف الذكر، ص 269.

- ولقد طرأت عدة تعديلات على الأمر رقم 67-24 من بينها: ⁽¹⁾
- الأمر رقم 76-85 المؤرخ في 23 أكتوبر 1976 (تعديل النظام التأديبي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي).
- الأمر رقم 79-05 المؤرخ في 23 جوان 1979 (تمديد مدة المجالس الشعبية البلدية من 4 سنوات إلى 5 سنوات).

ج- البلدية في ظل القانون رقم 90-08:

نصّت الفقرة الأولى من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية على أنّ هذه الأخيرة هي: «الجماعة الإقليمية الأساسية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحديث بموجب قانون». ⁽²⁾

وحسب القانون ذاته، فإن البلدية تُدار من قبل جهاز مداولة يتمثل في هيئة تنفيذية والمجلس الشعبي البلدي والهيئة التنفيذية ويمارس المجلس من خلال مداولاته الصلاحيات التي حوّلتها له القانون، فحسب المادة 85 من قانون البلدية رقم 90-08، يتضح لنا أن المجلس الشعبي البلدي يتولى كل الصلاحيات التي تهم شؤون البلدية، وهي صلاحيات تقليدية، كالتصويت على الميزانيات. ⁽³⁾

إضافة إلى صلاحيات أخرى سواء في المجالات الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، أما كيفية تنظيم الانتخابات ففانون 1990 قد ألغى كل مواد الأمر رقم 67-24 المتعلق بكيفية تنظيم الانتخابات على مستوى المجلس الشعبي البلدي،

(1) - صالح، مرجع سابق الذكر، ص 18.

(2) - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-08 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل 07 أبريل 1990، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15 الصادرة بتاريخ 11 أبريل 1990، ص 488.

(3) - لباد، مرجع سابق الذكر، ص 276.

أرجع تنظيمها إلى أول قانون للانتخابات رقم 80-80 المؤرخ في 25 أكتوبر 1980.

د - البلدية في ظل القانون 10-11:

جاء القانون رقم 10-11 بعد نضوج في المنظومة السياسية والتشريعية والإدارية في الجزائر وجاء لسد نقائص القوانين التي صدرت قبله.

فبموجب المادة الأولى منه عُرِّفت البلدية بأنها: «الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب القانون».

كما جاء في نص المادة الثانية منه أن: «البلدية قاعدة إقليمية للامركزية ومكان ممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.»⁽¹⁾

وهذا ما جاء به نص المادة 16 من دستور 1996.⁽²⁾

وقد عرف هذا القانون أهمية بالغة من طرف السلطات العليا في البلاد التي حاولت سدّ نقائص القانون السابق رقم 90-80 من خلال الإصلاحات التي شملت الجماعات الإقليمية وإصلاح هياكل الدولة، وزيادة مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية الإقليمية التي تتناسب واحتياجاتهم في كل القطاعات كما

(1)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 10-11، مصدر سابق الذكر، ص5.

(2)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 26 رجب 1417 الموافق ل 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، الجريدة الرسمية، العدد76، الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996، ص05.

ساهم هذا القانون في زيادة تمثيل المرأة في المجالس الشعبية البلدية وترقية حقوقها.⁽¹⁾

كما ركز هذا القانون على اعتبار البلدية الخلية القاعدية للمركزية فهي فضاء مشاركة للمواطن في تسيير شؤونه.

وحسب هذا القانون يتعين على المجلس الشعبي البلدي القيام بصفة دورية باتخاذ التدابير اللازمة من أجل تثمين الأملاك البلدية المنتخبة للمداخل وجعلها أكثر مردودية. بالإضافة إلى ذلك فإنه يتولى تسيير ومراقبة الأسواق البلدية والأسواق المتنقلة والمعارض والعروض التي تنظم على إقليم البلدية.⁽²⁾

- ثانيا: التطور التاريخي والقانوني للولاية:

عرف تطور الولاية عدة مراحل، وصدرت بشأنها عدة نصوص قانونية ويمكن إيجازها فيما يلي:

أ- وضعية الولاية غداة الإستقلال:

عرفت الجزائر غداة الاستقلال أجهزة كانت منظمة حسب المستويات التالية:⁽³⁾

- مستوى الدوائر، وكان يبلغ عددها إلى غاية الاستقلال 91 دائرة، 76 في محافظات الشمال و15 دائرة في محافظات الجنوب.

- مستوى المحافظات، وكان عددها 15 محافظة، وكانت تضم جهاز للمداولة يسمى المجلس العام وتساعد له لجنة وجهاز تنفيذي هو المحافظ.

(1)- عبد الحليم تينة، «تنظيم إدارة البلدية»، مذكرة ماستر غير منشورة، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، فرع قانون إداري، 2014، ص 19.

(2)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11-10، مصدر سابق الذكر، ص 23.

(3)- صالح، مرجع سابق الذكر، ص 19.

- مستوى النواحي أو المناطق، ويبلغ عددها ثلاثة مناطق وهي منطقة الجزائر، منطقة وهران ومنطقة قسنطينة.

عرف التنظيم الولائي غداة الاستقلال أزمة والسبب في ذلك راجع إلى أنّ التنظيم الذي ورثته عن الاستعمار الفرنسي أصبح لا يتماشى مع الواقع الجديد بعد الاستقلال وكذا مغادرة الموظفين الأوربيين للبلاد، إلّا أنّ إطاره القانوني بقي قائماً بموجب القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 الذي يتضمن تمديد سريان التشريع المعمول به في 31 ديسمبر 1962 إلى أجل غير محدد. وفي انتظار إصلاح شامل للإدارة المحلية فقد اتخذت آنذاك بعض التدابير تمثلت أساساً في تدعيم سلطات المحافظ، وإنشاء بعض الهيئات بحث عن تمثيل شعبي، وقد عرف نظام المحافظة عدة إصلاحات جزئية كانت بمثابة تجارب قبل الإعلان عن الإصلاح العام بموجب الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 مايو 1969 ومن هذه التجارب إنشاء المحافظات النموذجية.⁽¹⁾

ب- الولاية في ظل الأمر رقم 69-38:

جاء في المادة الأولى من الأمر رقم 69-38 ما يلي: «الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي. ولها اختصاصات سياسية، اقتصادية، اجتماعية وثقافية وهي تكون أيضاً منطقة إدارية للدولة».⁽²⁾

أما فيما يخص صلاحياته فمنها ما هو تقليدي ورثها عن المجلس العام الفرنسي وهي تتمثل أساساً في التصويت على الميزانيات وإدارة أموال الولاية وعقد الصفقات وصلاحيات أخرى ذات طابع اقتصادي، اجتماعي وثقافي وقد حددت هذه

(1)- نفس المرجع الآنف الذكر، نفس الصفحة.

(2)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 7 ربيع الأول 1389 هـ الموافق لـ 23 مايو 1969، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادرة بتاريخ 23 مايو 1969، ص 520.

الصلاحيات بصفة دقيقة بعد صدور مجموعة من المراسيم تحمل رقم 81-371 المؤرخة في 26 ديسمبر 1981 وكذا المرسوم رقم 82-91 المؤرخ في 29 ماي 1982 ولقد طرأت عدة تعديلات على الأمر رقم 69-38 من بينها ما يلي: ⁽¹⁾

- الأمر رقم 76-86 المؤرخ في 23 أكتوبر 1976 يتعلق بالنظام التأديبي لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.

- القانون رقم 81-02 المؤرخ في 14 فيفري 1981 الذي يمنح للمجالس الشعبية الولائية صلاحيات جديدة تتمثل في الرقابة على كافة الأجهزة الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والتجارية التي تشتغل في حدود الولاية باستثناء الرقابة على الهياكل الحزبية ومصالح العدل، الجيش والأمن.

- قانون رقم 80-08 المؤرخ في 25 أكتوبر 1980 المتضمن قانون الانتخابات الذي يعتبر أول قانون للانتخابات قد ألغى كل مواد الأمر رقم 69-38 المتعلقة بكيفية تنظيم الانتخابات على مستوى المجلس الشعبي الولائي.

ج- الولاية في ظل القانون رقم 90-09:

حسب القانون رقم 90-09 الولاية هي: «جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتشكل مقاطعة إدارية للدولة، تنشأ بقانون» وتنشأ الولاية بقانون، ولها إقليم وإسم ومقر، وتنص المادة 08 منه على أن للولاية هيئتان هما :

الوالي: يتم تعيين الوالي وإنهاء مهامه بموجب مرسوم رئاسي، وحسب ما تنص عليه المادة 103 من هذا القانون رقم 90-09، فإن للوالي يتخذ قرارات تنفيذ مداورات

(1) - صالح، مرجع سابق الذكر، ص 20 - 21.

المجلس الشعبي الولائي وممارسة السلطات المحددة في الفصلين الأول والثاني من هذا القانون، كما يتمتع بازدواجية الاختصاص باعتباره ممثلاً للولاية وممثلاً للدولة. المجلس الشعبي الولائي: هو هيئة مداولة في الولاية ويعد نظامه الداخلي وبصادق عليه، حيث يعقد أربع دورات عادية في السنة مدة كل منها 15 يوما على الأكثر ويمكن تمديدتها عند الاقتضاء بقرار من أغلبية أعضائه لمدة لا تتجاوز سبعة أيام أو بطلب من الوالي. (1)

يمارس المجلس الشعبي الولائي صلاحياته التي صنفها القانون إلى قسمين: (2)

- صلاحيات تقليدية كالتصويت على الميزانيات وإدارة أملاك الولاية وإبرام الصفقات.

- صلاحيات ذات طابع اقتصادي واجتماعي نجدها محددة في المواد من 62 إلى 82 من قانون الولاية رقم 90-09.

د- الولاية في ظل القانون رقم 12-07:

في سنة 2012 صدر القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية الذي جاء لاستكمال ومنح صلاحيات أكثر للولاية حيث اعتبرها: «الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، وهي بمثابة الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتكون فضاء لتنفيذ السياسات العامة والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة».

وتتوفر الولاية على هيئتين هما:

(1)-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 90-09، المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق لـ 07 أبريل 1990، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 11 أبريل 1990، ص 511-512.

(2)-نفس المصدر الآنف الذكر، ص 503 - 509.

المجلس الشعبي الولائي كمجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام وهو هيئة مداولة في الولاية، يعد نظامه الداخلي ويصادق عليه.

أما الوالي فيعتبر ممثلاً للولاية وممثلاً للدولة. (1)

و نجد أن الولاية تنشط في جميع الميادين فهي تعمل على إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية وكذا حماية البيئة، وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين وتدخلها يكون في كل المجالات وفي الاختصاصات المخولة لها بموجب القانون.

كما نص هذا القانون على الرفع من مداخل الولاية عن طريق التنويع في مواردها المالية حيث تكون كل ولاية مسؤولة عن تسيير وتعبئة هذه الأخيرة بما يخدم الصالح العام و هذا ما نجده في المادة 151 منه. (2)

المطلب الثالث: اختصاصات الجماعات الإقليمية في الجزائر

تعتبر الجماعات الإقليمية وحدات لامركزية أساسية تتمتع بالإستقلالية المالية و الشخصية المعنوية، حدد لها المشرع مجموعة من الاختصاصات المنصوص عليها في قانوني البلدية والولاية لسنتي 2011م و 2012 على التوالي.

أولاً: اختصاصات البلدية:

تقسّم صلاحيات البلدية حسب القانون رقم 11-10 إلى مايلي:

أ- اختصاصات المجلس الشعبي البلدي:

يتولى المجلس الشعبي البلدي ممارسة مجموعة من الاختصاصات تمس مجالات مختلفة على مستوى الإقليم، فحسب ما ينص عليه قانون البلدية الأخير الحامل لرقم

(1)-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 12-07، مصدر سابق الذكر، ص 5.

(2)-نفس المصدر الآنف الذكر، ص 18-19.

10-11 فإن البلدية تمارس صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون، كما تساهم مع الدولة في: (1)

- إدارة وتهيئة الإقليم و تحقيق التنمية الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية والأمن.
- الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطن وتحسينه.
- يسهر على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء لاسيما عند إقامة مختلف المشاريع على إقليم الدولة.
- تزويد البلدية بكل أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع بعد المصادقة عليها بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي بهدف حماية البيئة والصحة العمومية في إقليم البلدية.
- حماية التراث المعماري والثقافي و المحافظة على الأملاك العقارية
- المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافية والتسلية التي يمكنها الاستفادة من المساهمة المالية للدولة.
- السهر على النظافة العمومية وحفظ الصحة والطرق البلدية بالتعاون مع المصالح التقنية للدولة.
- أما عن صلاحياته المالية فإنه يتولى على ميزانية البلدية وفقا للشروط المنصوص عليها في القانون، حيث يصوّت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تنفذ فيها. (2)

(1)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 10-11 مصدر سابق الذكر، ص 17-18.

(2)- نفس المصدر الآنف الذكر، ص 24.

كما يختص المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات أخرى تشمل المجال الاقتصادي، الاجتماعي والثقافي:

ففي المجال الاقتصادي فإن البلدية حسب القانون رقم 10-11 تعمل على تشجيع المتعاملين الاقتصاديين على إنشاء مؤسسات عمومية ذات طابع إداري، صناعي وتجاري تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها بشرط تحقيق التوازن بين إيراداتها ونفقاتها.⁽¹⁾

أما في المجال الاجتماعي والثقافي فإن البلدية تتكفل بحماية الفئات المحرومة و الهشة أو المعوزة وتنظيم التكفل بها في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الاجتماعية، في قطاع التعليم فتقوم البلدية بإنشاء مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية و ضمان صيانتها كتوفير وسائل النقل المدرسي للتلاميذ.⁽²⁾

ج- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

حسب القانون الأخير المتعلق بالبلدية والحامل لرقم 10-11 فإن رئيس البلدية يمارس صلاحيات واسعة فمنها ما يمارسها باعتباره ممثلا للبلدية وأخرى باعتباره ممثلا للدولة.

اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية: والتي تتمثل فيما يلي:⁽³⁾

فمن الناحية الإدارية، يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية، مهمة المحافظة وحماية أملاك البلدية والحقوق

(1) - نفس المصدر الآنف الذكر، ص 22.

(2) - نفس المصدر الآنف الذكر، ص 18.

(3) - نفس المصدر الآنف الذكر، ص 14-15.

المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها، كما منح القانون المذكور أعلاه لرئيس البلدية الحق في اقتناء الأملاك وبيعها وإبرام الصفقات العمومية وعقود الإيجار وقبول الهبات والوصايا، أما من الناحية المدنية فإنه يمثل البلدية في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية، كما يمثل أمام القضاء في عدة حالات سواء بنفسه أو بالتفويض لأحد نوابه.

أما من الناحية المالية، فإنه يختص باقتراح وتنفيذ ميزانية البلدية، وإدارة مداخيل وهو الأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية البلدية.

اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة: يمكن

إيجاز صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة فيما يلي:

من ناحية الحالة المدنية، فإنّ لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية، حيث يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية طبقا للتشريع المعمول به تحت رقابة النائب العام المختص إقليميا وطبقا لأحكام المادة 86 من القانون رقم 10-11 يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي و تحت مسؤوليته تفويض إمضاءه للمندوبين الخاصين وإلى كل موظف بلدي بهدف تسجيل المواليد والوفيات، وإبرام كل العقود المتعلقة بالحالة المدنية، كما يتمتع بصفة الضابط الإداري حيث يعمل على حماية النظام العام والسكينة والنظافة العمومية، كما يحرص على حماية الأشخاص وممتلكات المواطنين في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها كارثة أو حادث، والسهر

على حماية التراث الثقافي والتاريخي، وهو أيضا ضابط الشرطة القضائية بحيث يتولى معاقبة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها.⁽¹⁾

فحسب القانون رقم 10-11 فإنّ رئيس البلدية قد حظي باهتمام كبير من طرف المشرع الجزائري وذلك من خلال النصوص التشريعية والتنظيمية التي منحت له صلاحيات سمحت له بالتدخل في جميع الميادين على مستوى البلدية.

ثانيا: اختصاصات الولاية

تقسّم صلاحيات الولاية بناء على القانون رقم 07-12 ، إلى مايلي:

أ- اختصاصات المجلس الشعبي الولائي:

حسب ما ينص عليه القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية فإنّ المجلس الشعبي الولائي يتمتع بعدة صلاحيات تشمل عدة مجالات وهي:

في المجال التنظيمي والإداري فإنّ المجلس الولائي يعهد نظامه الداخلي ويصادق عليه ويحدّد نظامه الداخلي النموذجي عن طريق التنظيم، كما يتولى هذا الأخير تنظيم أربع دورات عادية في السنة مدة كل دورة كل منها خمسة عشرة (15) يوما على الأكثر وتتعدّد هذه الدورات وجوبا خلال أشهر مارس، جوان، سبتمبر وديسمبر ولا يمكن جمعها، حيث يقوم فيها المجلس بدراسة ومناقشة مسائل عديدة متعلقة بالولاية، وذلك عن طريق تشكيل لجان دائمة وخاصة عن طريق مداولة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس متخصصة في كل مجال منها المتعلقة بالتربية، التعليم العالي، التكوين المهني، الإقتصاد والمالية.⁽²⁾

(1) - نفس المصدر الآنف الذكر، ص 15-16.

(2) - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 07-12، مصدر سابق الذكر ص 10-11.

أما في المجال الاجتماعي والثقافي فإنّه يساهم في كل نشاط اجتماعي يهدف إلى تحسين المستوى المعيشي للسكان في الإقليم، حيث نجده يشجع و يساهم في تنفيذ البرامج المتعلقة بترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات و المتعاملين الاقتصاديين لاسيما اتجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيتها لضمان توفير مناصب الشغل، كما يساهم المجلس بالتنسيق مع البلديات والمصالح التقنية المعنية في إنجاز برامج السكن والقضاء على السكن الهش وغير الصحي و محاربته.⁽¹⁾

بالإضافة إلى اهتمامه ببناء الهياكل القاعدية الثقافية و الترفيهية والسياحية، طبقا للتعليمات الصادرة من وزارة الداخلية بهدف ترقية التراث الثقافي وتشجيع الفئات الموهوبة الموجودة على مستوى الولاية.⁽²⁾

أما من الناحية المالية، فإنّ المجلس الشعبي الولائي، فإنّ المجلس الشعبي الولائي يقوم بتصويت على مشروع ميزانية الولاية بعد دراستها، وهذا قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة المالية المعنية، ويجب أن يصوّت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تطبق فيها.⁽³⁾

ب- اختصاصات الوالي:

يتمتع الوالي بصلاحيات واسعة ومتنوعة مما جعله يكتسب وضعية قانونية مزدوجة فهو إلى جانب أنّه ممثل للسلطة المركزية فإنّه يمثل الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي و يمثل الرئيس الإداري للولاية وهذا تبعا لما ينص عليه القانون 07-12 المتعلق بالولاية وهذا ما نلخصه فيمايلي:

اختصاصات الوالي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي:

(1)- نفس المصدر الآنف الذكر، ص 18.

(2)- نفس المصدر الآنف الذكر، نفس الصفحة.

(3)- نفس المصدر الآنف الذكر، ص 23.

إنّ صلاحيات الوالي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي عديدة نلخصها فيما يلي: (1)

يمثل الولاية في مختلف أعمال الحياة المدنية والإدارية، وفي مختلف التنظيمات الرسمية ويتولى إدارة أملاك الولاية والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية تحت رقابة المجلس، ويمثل الولاية أمام القضاء، أما من الناحية التنظيمية، فإنه يسهر على السير الحسن لمؤسسات المجلس العمومية، وذلك من خلال مراقبة وتنشيط نشاطاتها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

أما من الناحية المالية، فإنه يتولى إعداد مشروع ميزانية الولاية وعرضه على المجلس الشعبي الولائي الذي يصوت و يصادق عليه وفق الشروط المنصوص عليها في القانون ويوافق عليه وزير الداخلية. (2)

اختصاصات الوالي باعتباره ممثلا للدولة:

يمكن تلخيص صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة:

يعتبر الوالي ممثلا للدولة على مستوى الولاية، و مفوض الحكومة، كما يسهر على تنشيط وتنسيق ومراقبة نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، باستثناء بعض القطاعات التي لم يخضعها المشرع الجزائري لرقاباته وهي: (3)

- العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث

العلمي.

(1)- نفس المصدر الآنف الذكر، ص 19.

(2)- نفس المصدر الآنف الذكر، ص 23.

(3)- نفس المصدر الآنف الذكر، ص 19.

-وعاء الضرائب و تحصيلها.

-الرقابة المالية.

-إدارة الجمارك.

-مفتشية العمل.

-مفتشية الوظيفة العمومية.

-المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعة أو خصوصية إقليم
الولاية.

فقد استثنى المشرع الجزائري هذه القطاعات من رقابة الوالي كونها تخضع
في الأصل لتعليمات واحدة على المستوى الوطني وهي تعليمات السلطة المركزية
أما من الناحية القانونية فإنه يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات واحترام
رموز الدولة شعاراتها على إقليم الولاية بهدف المحافظة على النظام العام والأمن
والسلامة والسكينة العمومية.⁽¹⁾

لقد حظيت الجماعات الإقليمية باهتمام كبير من طرف المشرع الجزائري،
حيث عمل هذا الأخير على إبراز وتنشيط دورها على المستوى المحلي، بجعلها
الهيئة الإدارية المنتخبة التي تسهر على تسيير شؤون المواطنين القاطنين في نفس
الإقليم، وتلبية احتياجاتهم حسب الإمكانيات المتوفرة لديها والتي تدخل ضمن
صلاحيات البلدية والولاية المنصوص عليها في القانون.

(1)- نفس المصدر الآنف الذكر، ص 19.

المبحث الثاني: الوصاية الإدارية على البلدية.

تمارس السلطة المركزية وصاية إدارية على البلدية بهدف احترام القواعد القانونية وعدم تجاوزها حيث أنّ الوصاية تسهر على السير الحسن للهيئات اللامركزية عن طريق تحقيق المراقبة الملائمة وذلك تفاديا لسوء التسيير على مستوى المجلس الشعبي البلدي.

فالوصاية الإدارية تمارس على فئة المنتخبين على مستوى المجلس الشعبي البلدي في إطار ما حدده القانون. فالبلدية تتمتع بالاستقلال في القيام بصلاحياتها والاستثناء هو أن يقيد هذا الاستقلال برقابة تباشرها السلطة المركزية.

المطلب الأول: الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

تتمثل الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي في التوقيف، الإقالة، والإقصاء.

1- التوقيف:

التوقيف هو شل نشاط المنتخب مؤقتاً⁽¹⁾ ، أي إبعاد العضو المنتخب من المجلس البلدي بموجب مرسوم وهذا ما نصّ عليه قانون البلدية رقم 67-24.⁽²⁾ المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 81-09، ويكون هذا التوقيف من طرف الوالي بقرار معلل على أي منتخب محلي بما فيهم رئيس المجلس الشعبي البلدي، إذا كان

(1)- سي يوسف، مرجع سابق الذكر، ص 23.

(2)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، أمر رقم 67-24 المؤرخ 7 شوال 1386 الموافق ل 18 يناير 1967، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 6، الصادرة بتاريخ 18 يناير 1967، ص 99.

متابعا جزائيا أو أخلّ بمهامه الانتخابية وهذا ما نص عليه قانون رقم 81-09.⁽¹⁾ بينما اكتفى القانون رقم 90-08 بالسبب الأول.

أما القانون رقم 11-10 فقد نصّت المادة 43 منه: «يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة»⁽²⁾.

من هذا النص نستنتج أن سبب الإيقاف أو تجميد العضوية هو المتابعة الجزائية سواء كانت جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام كأن يتعلق الأمر بجريمة إختلاس أموال عمومية، كون المنتخب مثلا مسيرا في مؤسسة عمومية أو إدارة عامة. وأضاف النص أسباب أخرى تتعلق بالشرف، أو كان المنتخب عرضة لتدابير قضائية كتعرضه لإجراء الحبس المؤقت.

فهنا لا يتصور تمتعه بالصفة الانتخابية وهو داخل المؤسسة العقابية ولو بعقوبة حبس مؤقت.

ويظل التوقيف مستمرا إلى غاية صدور الحكم النهائي بالبراءة، فإن تحققت هذه الأخيرة حق للمنتخب الالتحاق فوراً بالمجلس الشعبي البلدي وممارسة مهامه، ومن الطبيعي أن يسلم لرئيس المجلس الشعبي البلدي القرار النهائي الذي يثبت براءته كإجراء إداري ووثيقة إثبات للوضع الجديد.⁽³⁾

(1) - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 81-09 المؤرخ في 2 رمضان 1401 الموافق ل 4 يوليو 1981، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 27، الصادرة بتاريخ 4 يوليو 1981، ص 918.

(2) - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 11-10، مصدر سابق الذكر، ص 10.

(3) - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط1، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2012، ص 285.

2- الإقالة:

نصت المادة 31 من قانون البلدية رقم 90-08 على ما يلي: «يصرح الوالي فوراً بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي يتبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانوناً أن تعثره حالة من حالات التنافي»⁽¹⁾.

وينبني قرار الإقالة على سببين هما وجود العضو في وضعية لا تسمح له أن يكون منتخبا أو ما يعبر عنها بحالات عدم القابلية للانتخابات الواردة وفقاً لنص المادة 98 من قانون الانتخابات رقم 97-07 أو وجوده في وضعية تتنافى إطلاقاً مع ما تقتضيه وتستوجبها وظيفته أو عمله الأصلي⁽²⁾.

أما في قانون البلدية لسنة 2011 أشارت المادة 45 أنّ المنتخب البلدي الذي يتغيب بدون عذر مقبول لأكثر من 3 دورات عادية خلال نفس السنة يعتبر مستقيلاً.

ومن المؤكد أنّ هدف المشرع من هذا الإجراء أو الحالة الجديدة هو دفع المنتخب أكثر على الالتزام بحضور جلسات ودورات المجلس، ويولي جلسات المجلس العناية اللازمة وذلك لمحاربة ظاهرة الغياب عن الدورات خاصة وقد بدأت تشق طريقها نحو التوسع.

وفر المشرع أيضاً للمنتخب المتغيب ضمانات تتمثل في سماعه من قبل المجلس لتبرير غيابه، فإن تخلف عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ يعتبر قرار المجلس حضورياً ويخطر الوالي بذلك، ومن الضروري الإشارة أنّ المادة 45 المذكورة أشارت بوضوح للتغيب عن الدورات العادية ولم تشر للدورات الاستثنائية فهي غير مشمولة بالنص.

(1) - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 90-08، مصدر سابق الذكر، ص 491.

(2) - عادل بوعمران، البلدية في التشريع القانوني الجزائري، الجزائر: دار الهدى، 2010، ص 101.

3- الإقصاء:

إنّ الإقصاء إسقاط كلي ونهائي للعضوية لا يتم إلا نتيجة لإدانة قضائية للعضو المنتخب، والإقصاء إجراء معروف في كل المجالس ولقد أكثر بغرض المحافظة على مصداقيتها.⁽¹⁾

يأتي الإقصاء عادة بعد التوقيف إن صدر قرار نهائي من جهة قضائية يدين المنتخب جزائيا لارتكابه جناية أو جنحة أو كان محل تدابير قضائية.

حيث تنص المادة 33 من القانون رقم 90-08 بما يلي: «يقصى نهائيا من المجلس الشعبي البلدي، المنتخب البلدي الذي تعرض لإدانة جزائية في إطار أحكام المادة 32 السابقة ويعلن المجلس الشعبي البلدي قانونا هذا الإقصاء يصدر الوالي قرار بإثبات الإقصاء».⁽²⁾

لم يحدد قانون 81-09 المعدل والمتمم للأمر رقم 67-24 أسباب الإقصاء. أمّا في المادة 44 من قانون البلدية لسنة 2011 فقد أشارت: «يقصى بقوة القانون من المجلس، كل عضو من المجلس الشعبي البلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار».⁽³⁾

(1)- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2007، ص 261-262.

(2)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-08، مصدر سابق الذكر، ص 491.

(3)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11-10، مصدر سابق الذكر، ص 44.

المطلب الثاني: الوصاية على أعمال المجلس الشعبي البلدي.

إنّ الوسيلة الأساسية في قيام المجلس الشعبي البلدي بمهامه هي المداولات والتي من خلالها يتخذ القرارات المتعلقة بالبلدية، كما نجد أن بعض الأعمال التي يباشرها المجلس تخضع إلى سلطة الوصاية وذلك لتحقيق الأهداف المرجوة. وتتمثل صور الوصاية على أعمال المجلس الشعبي البلدي في التصديق، الإلغاء والحلول

1- التصديق:

أوجبت مختلف قوانين الإدارة المحلية إخضاع بعض قراراتها لتزكية السلطة المركزية وقد أطلق على هذا الإجراء بالمصادقة، وقد تكون صريحة أو ضمنية وفق ما ينص عليه القانون.⁽¹⁾

تنص المادة 42 من قانون البلدية رقم 90-08 على ما يلي: «لا تتفد المداولات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي:

- الميزانية.
- الحسابات.
- إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية».

وتنص المادة 43 من نفس القانون على أنه: «عندما ترفع المداولات المنصوص عليها في المادة 42 إلى الوالي دون أن يصدر قراره فيها خلال 30 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية تعتبر مصادقا عليها»⁽²⁾.

واضح من النصين المذكورين أن جهة التصديق هي دوما الوالي غير أنّ موضوع المداولات وراة في حالات حصرية، إذ أنّ تلك المداولات لا تدخل حيز

(1) - بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 181.

(2) - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-08، مصدر سابق الذكر، ص 49.

التنفيذ، إلاّ بعد التأثير عليها بالمصادقة صراحة من والي الولاية أو بعد انقضاء مدة شهر كامل من تاريخ إيداع المداولة مع عدم تحرك للوالي طوال المدة.⁽¹⁾

أما في قانون البلدية لسنة 2011 فقد نصت المادة 57 منه على مايلي:

«لا تنفذ إلاّ بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة ما يلي:

- الميزانيات والحسابات.
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.
- اتفاقيات التوأمة.
- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية».⁽²⁾

وواضح من هذه الحالات جميعا أنّها تحمل في موضوعها أهمية كبيرة، لذا ينبغي أن تخضع للمصادقة الصريحة للوالي.

فالميزانية مثلا أمر بالغ الأهمية وهو يتعلق من جهة بإحدى اختصاصات البلدية ومن جهة أخرى بالخزينة العامة، لذا وجب أن تدرس مداولات المجلس الشعبي البلدي من طرف الوالي ليصادق فيها على الميزانية من جميع الجوانب حيث يتم التدقيق في الأرقام.

وبالتالي فقانون البلدية رقم 10-11 جاء بإضافات نوعية لم تكن موجودة في القانون رقم 90-08 كحالة قبول الهبات والوصايا، اتفاقيات التوأمة والتنازل عن الأملاك، كما أنه لم ينص على حالة إحداث مصالح ومؤسسات بلدية.

وتنص أيضا المادة 57 أنّ جهة المصادقة هي الوالي باعتباره ممثلا للدولة وعليه أن يصدر قراره على المداولة خلال 30 يوما وإن لم يصدره خلال هذه الفترة المحددة من طرف المشرع تتقلب المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية.

(1)- بوعمران، مرجع سابق الذكر، ص 108.

(2)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 10-11، مصدر سابق الذكر، ص 11.

- المصادقة الضمنية:

جاء في نص المادة 41 من قانون البلدية رقم 90-08: «تتخذ المداولات بحكم القانون بعد خمسة عشر (15) يوما من إيداعها لدى الولاية مع مراعاة أحكام المواد 42 و 43 و 44 خلال هذه الفترة يدلي الوالي برأيه أو قراره فيما يخص شرعية القرارات المعنية وصحتها يأخذ بعين الاعتبار تاريخ إيداع مداولة على إشعار الاستلام».(1)

وما يستشف من هذا النص أنّ مداولات المجالس الشعبية البلدية تدخل حيز التنفيذ بمجرد انقضاء مدة خمسة عشر (15) يوما من تاريخ الإيداع فهو ما يعبر عنه بالمصادقة الضمنية.(2)

- الإلغاء: (الإبطال)

إنّ مقتضيات النظام اللامركزي تفرض على سلطة الإشراف إبطال القرارات غير المشروعة الصادرة عن الهيئات المحلية.(3)

فالإلغاء يعني إبطال القرارات الصادرة عن الجماعات المحلية، ويشمل الإلغاء نوعين من القرارات، قرارات باطلة بطلانا مطلقا بحكم القانون، وقرارات باطلة نسبيا.

- البطلان المطلق:

نصت المادة 44 من قانون البلدية رقم 90-08 على أنه: «تعتبر باطلة بحكم القانون:

(1) - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-08، مصدر سابق الذكر، ص 491.

(2) - بوعمران، مرجع سابق الذكر، ص 107.

(3) - بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 42.

- مداوالات المجلس الشعبي البلدي التي تتناول موضوعا خارجا عن اختصاصه.
- المداوالات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية ولاسيما المواد 2 و3 و9 والقوانين والتنظيمات.
- المداوالات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي.

يصرح الوالي بموجب قرار مغل ببطلان المداولة قانونيا⁽¹⁾.

يتضح من خلال المادة المشار إليها أعلاه أنه تبطل كل المداوالات المخالفة للدستور والقانون والتنظيم، وكذا المداوالات التي تتخذ خارج الاجتماعات الرسمية أو موضوعا خارجا عن اختصاص المجلس الشعبي البلدي وذلك بحكم القانون بتصريح من الوالي.

أما في القانون البلدي رقم 11-10 نصت المادة 59 منه على أن: ⁽²⁾

«تبطل بقوة القانون مداوالات المجلس الشعبي البلدي:

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

- غير المحررة باللغة العربية.

يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار».

والملاحظ أن الجديد الذي جاء به هذا القانون مقارنة بقانون 1990 يتمثل

في وجوب عقد وتحرير مداوالات المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية وهذا ما جاء

(1)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-08، مصدر سابق الذكر، ص 492.

(2)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11-10، مصدر سابق الذكر، ص 11.

في نص المادة 53 من القانون رقم 11-10 وكذا المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

- البطلان النسبي:

نصت المادة 45 من القانون البلدي رقم 90-08 على القابلية للإبطال بالنسبة للمداولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس لهم مصلحة فيها بصفة شخصية أو كوكلاء.

يعود للوالي الاختصاص بإلغاء هذا النوع من المداولات بموجب قرار معلل، وذلك خلال شهر واحد من تاريخ إيداعها لدى الولاية، وإلا كان قرارا باطلا لعدم الاختصاص الزمني⁽¹⁾.

كما تضيف نفس المادة أنه: «يمكن لأي شخص له مصلحة أن يطلب من الجهة القضائية الإلغاء خلال شهر من تعليق المداولات»⁽²⁾.

ونظراً للاستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية وتأكيدا لطابعها اللامركزي، سمحت المادة 46 من القانون المذكور أعلاه للمجلس أن يطعن قضائياً بواسطة رئيسه في قرارات الوالي المتعلقة بإلغاء مداولاته طبقاً لقانون الإجراءات المدنية (دعوى الإلغاء)⁽³⁾.

أما في قانون البلدية رقم 11-10 فقد نصت المادة 60 منه على أنه: «لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالح البلدية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة

(1) - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص

104.

(2) - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-08، مصدر سابق الذكر، ص 492.

(3) - نفس المرجع الآنف الذكر، ص 105.

الرابعة أو كوكلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة.

يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلل من الوالي يلزم كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي»⁽¹⁾.

من خلال المادة المذكورة أعلاه تبطل المداولات التي يشارك فيها أعضاء المجلس الذين لهم مصلحة فيها بصفة شخصية أو كوكلاء أو بإسم أحد أقاربهم، أصولهم أو فروعهم ويصدر قرار الإبطال عن الوالي وذلك لتحقيق الشفافية في العمل الإداري والمحافظة على مصداقية المجلس، وفي حالة وجود عضو في وضعية تعارض مصالح يصرح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفي حالة تعارض رئيس المجلس الشعبي البلدي ذاته يصرح بذلك للمجلس.

كما نصّت المادة 61 من نفس القانون على أن ترفع دعوى قضائية ضد قرار الوالي من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة رفض المصادقة على المداولة.

3- الحلول:

ويقصد به حلول السلطة المركزية أو سلطة الوصاية محل السلطة اللامركزية في اتخاذ القرارات التي تؤمن وتضمن سير المصالح العامة، ولقد تم إقرار الحلول بموجب نصوص المواد التالية 81، 82، 83 والمادة 124 من قانون البلدية رقم 90-08، حيث تعالج كل مادة من المواد السالفة صورة من صور الحلول، فالمادة 81 تظهر سلطة الوالي التقديرية في التدخل محل رئيس البلدية باتخاذ كل ما يراه

(1) - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11-10، مصدر سابق الذكر، ص 12.

مناسبا لحماية النظام العام متى رأى تخاذل وتقاعس من رئيس البلدية المعني تجاه الوضع على الرغم من إنذاره⁽¹⁾.

أما المادة 82 فتوضح سلطة الوالي في الحلول محل جميع رؤساء البلديات المعنية والحاصل فيها خلل في النظام العام بدون إنذار مع وجوب التزامها بالتعليل والتسبيب، فيما تبرز سلطة الوالي في الحلول محل رئيس البلدية بموجب نص المادة 83 وذلك في حالة تقاعس أو رفض رئيس البلدية لاتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين والتنظيمات الملزم اتخاذها قانونا ويتم هذا الحل بعد انقضاء مدة الإنذار الموجبة من الوصاية إلى رئيس البلدية المعني.

أما نص المادة 124 فيشير إلى صورة أخرى من صور الحلول تتمثل في سلطة الوالي في إصدار أمر بالإيداع التلقائي للوثائق التي لها فائدة خاصة والتابعة للبلدية والتي لم تتخذ البلدية المالكة لها الإجراءات الكفيلة بالمحافظة عليها على الرغم من إنذار الوالي لها⁽²⁾.

وسلطة حلول الوالي تنص أساسا على المواضيع التالية: ⁽³⁾.

- تسجيل النفقات الإلزامية في ميزانية البلدية إذ لم يسجلها المجلس.
- ضبط توازن الميزانية لدى إعدادها، وامتصاص عجزها لدى التنفيذ.

أما في قانون البلدية رقم 11-10 يتم إقرار حلول أعمال المجلس الشعبي البلدي بموجب نصوص المواد 46 و48 من القانون المذكور أعلاه.

(1) - قباني، مرجع سابق الذكر، ص 105.

(2) - بوعمران، مرجع سابق الذكر، ص 115.

(3) - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، عناية: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2002 ص

فحسب المادة 46 يتم الحل في حالة خرق أحكام دستورية وعندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها أو في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم وأيضا في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية وفي حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس الشعبي البلدي وكذا في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس أو في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس أو عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة، وفي حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

كما أشارت المادة 48 من نفس القانون أنّ بعد عشرة (10) أيام من حل المجلس الشعبي البلدي يقوم الوالي بتعيين متصرف ومساعدين توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية.

المطلب الثالث: الوصاية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة.

يعتبر الحل من أشد مظاهر الرقابة الوصائية وأخطرها لذلك لا يتخذ إلا في إطار ما يسمح به القانون بنص صريح ضامنا لمبدأ حرية واستقلال الهيئات اللامركزية.

تتمثل صور الوصاية على المجلس الشعبي البلدي في الحل حيث يتم إنهاء مهامه قانونيا.

وتعود أسباب حل المجلس وفقا للمادة 34 من قانون البلدية رقم 90-08

إلى:

– انخفاض عدد الأعضاء لأقل من النصف حتى بعد القيام بعملية الإستخلاف.

– الإستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس الممارسين.

– في حالة وجود إختلاف خطير بين الأعضاء الذي من شأنه عرقلة السير العادي للمجلس.

– ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها.

كما تنص المادة 35 من نفس القانون على ما يلي: «لا يمكن حل المجلس الشعبي البلدي إلاّ بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية»⁽¹⁾.

فحسب هذه المادة تكون وسيلة الحل بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية، وهنا لم يحدد المشرع طبيعة المرسوم إن كان مرسوم رئاسي أم تنفيذي.

وخلافا لهذه المادة، نجد المادة 47 من قانون البلدية رقم 11-10 حددت طبيعة المرسوم الذي يتم به حل المجلس وهو مرسوم رئاسي.

وخلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس الشعبي البلدي يتم تعيين متصرف ومساعدين من طرف الوالي لتسيير شؤون البلدية، وهذا ما نصّ عليه في نص المادة 48 من نفس القانون المذكور أعلاه.

(1)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-08، مصدر سابق الذكر، ص 491،

المبحث الثاني: الوصاية الإدارية على الولاية

تخضع الولاية باعتبارها هيئة إدارية، إلى مختلف صور الرقابة الوصائية التي عرضناها لدى معالجتنا للنظام الرقابي المبسوط على البلدية، مع بعض الأحكام الخاصة التي تقتضيه وضعية الولاية بالنسبة للجهاز الإداري للدولة، وعليه فإننا سنتطرق للوصاية الإدارية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي، سواء بالنسبة لأعضائه أو أعماله وعلى المجلس كهيئة.

المطلب الأول: الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

يعد وزير الداخلية السلطة الوصية على الولاية، غير أنّ الوظيفة المزدوجة للوالي تجعله الفاعل الأساسي في ممارسة هذه الوصية على المجلس الشعبي الولائي المتمثلة في الوصاية على الأعضاء (أولاً)، الوصاية على أعمال المجلس (ثانياً)، والوصاية على المجلس كهيئة (ثالثاً).

تتمثل الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي في التوقيف، الإقالة، والإقصاء.

1- التوقيف:

لا يتم توقيف أي عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي بموجب قانون رقم 90-09 إلاّ لسبب واحد وهو المتابعة الجزائية التي لا تسمح له بممارسة مهامه، وهذا التوقيف يكون بمداولة المجلس الشعبي الولائي.⁽¹⁾

هذا ما يعتبر ضماناً للمنتخب الولائي يحميه من تعسف السلطة الوصية، إذ أنّ مهمة وزير الداخلية الإعلان فقط عن التوقيف بقرار، حتى يفصل القضاء في المتابعة.

(1)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-09، مصدر سابق الذكر، ص 508.

بينما سبب التوقيف في ظل قانون الولاية رقم 69-38 (في صيغته المعدلة بالقانون رقم 81-02) كان واسعا وهو ارتكاب خطأ جسيم وفق النظام الداخلي للمجلس، وهذا ما تنص عليه المادة 36 منه، وتنص المادة 19 من نفس القانون أن قرار التوقيف يصدر عن وزير الداخلية لمدة لا تزيد عن 3 أشهر، بعد تمكين المنتخب من الدفاع عن نفسه وأخذ رأي المجلس الذي يرفع عن طريق الوالي إلى الوزير مدعما بملاحظاته.⁽¹⁾

أما في قانون الولاية رقم 12-07 يعتبر الإيقاف تجميدا مؤقتا لعضوية المنتخب ويكون سبب توقيف العضو المنتخب بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي، في حالة ما إذا كان محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، لا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، وهذا ما أكدته الفقرة الأولى من المادة 45 من القانون المذكور أعلاه.⁽²⁾

فقرار التوقيف يصدر من طرف الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة.

وفي الأخير إذا صدر حكم قضائي نهائي من طرف المجلس القضائي، يقضي ببراءة المنتخب، فإن هذا الأخير يستأنف ممارسة مهامه الانتخابية مباشرة، وهذا ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 45 من قانون الولاية رقم 12-07، وعليه هذه الفقرة تعتبر جديدة وغير منصوص عليها في المادة 41 من قانون الولاية رقم 90-09.

(1) - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 81-02 المؤرخ في 09 ربيع الثاني 1401 الموافق لـ 14 فبراير 1981 المعدل و المتمم للأمر رقم 69-38، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 7، الصادرة بتاريخ 17 فبراير 1981، ص 146.

(2) - مخبر نظام الحالة المدنية، مرجع سابق الذكر، ص 159.

2- الإقالة:

تنص المادة 40 من قانون الولاية رقم 90-09 على ما يلي: «يعد كل عضو في مجلس شعبي ولائي يجد نفسه تحت طائلة عدم قابلية انتخاب أو في حالة تناف، منصوفا عليها قانونيا، مستقيلا فورا بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي.

ويقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي على الفور بإعلام الوالي بذلك، وفي حالة تقصيره، وبعد إعداره من الوالي، يعلن وزير الداخلية بحكم القانون عن هذه الاستقالة بقرار»⁽¹⁾.

من النص أعلاه يتضح أنّ سبب إبعاد العضو عن المجلس يكمن في عدم توافره على شروط الانتخاب أو أنّه يشغل وظيفة من بين الوظائف التي لم يسمح المشرع لمن يمارسها بحق الترشح فإن ثبت ذلك عد العضو مستقيلا بحكم القانون وعلى المجلس أن يداول حول هذا الأمر ويخطر الوالي بذلك وإذا لم يتخذ المجلس المبادرة فإن للوالي وبعد إعدار المجلس أن يخطر وزير الداخلية لإصدار قرار الإقالة⁽²⁾.

كما يمكن للعضو أن يستقيل برغبة منه وهذا ما أشارت إليه المادة 39 من نفس القانون.

(1) - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-09، مصدر سابق الذكر، ص 507.

(2) - بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 132.

3- الإقصاء:

بالاستناد إلى أحكام المادة 42 من قانون الولاية رقم 90-09 والتي تنص على أن: «تطبق أحكام المادة 32 أعلاه على كل منتخب تعرض لإدانة جزائية تسلبه أهلية الانتخاب».

وبالرجوع إلى المادة 38 منه نجدها تنص على أنه: «في حالة وفاة عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي أو استقالته أو إقصائه يستخلف بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها».

يثبت المجلس الشعبي الولائي هذا الإستخلاف بمداولة، ويطلع الوالي على ذلك⁽¹⁾.

من خلال هذا يتضح أن سبب الإقصاء يكون بوجود المنتخب الولائي في حالة قانونية تتمثل في تعرضه لإدانة جزائية.⁽²⁾

يكون أيضا الإقصاء في حالة وفاة أو استقالة العضو ويتم استخلافه بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها.

نظم قانون الولاية رقم 12-07 أحكام الإستقالة بموجب المادتين 42 و43 بحيث تنص الفقرة الأولى والثانية من المادة 42 على أن استقالة العضو المنتخب تكون سارية إذا قرر أعضاء المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة.

وفي الأخير نصت المادة 43 من نفس القانون على مسألة جديدة فيما يخص التخلي عن العهدة لم تكن موجودة في قانون الولاية رقم 90-09، ومفادها يعتبر كل عضو متخليا عن عهده إذا تغيب بدون مبرر في أكثر من 3 دورات عادية خلال نفس السنة، ويثبت ذلك بموجب مداولة من طرف المجلس الشعبي الولائي، وما يجب التنبيه إليه أن المادة 37 من الأمر رقم 69-38 المتعلق بالولاية نصت

(1) - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-09، مصدر سابق الذكر، ص 508.

(2) - بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سابق الذكر، ص ص 196 - 197.

صراحة على هذه المسألة، لكن ليس في 3 دورات بل في دورتين فقط، وهنا نلاحظ أن المشرع كرس في قانون الولاية 12-07 الإصلاحات القانونية التي هي مكرسة في الأمر رقم 69-38 السالف الذكر⁽¹⁾.

نظم قانون الولاية رقم 12-07 أحكام الإقصاء في المادتين 44 و 46 فنجد الفقرة الأولى من المادة 44 تنص على: «يقصى بقوة القانون، كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي إذا ثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو وجد في حالة تناف منصوص عليها قانونا»⁽²⁾.

ومع العلم أنّ الإقصاء لا يكون إلاّ بقرار صادر من طرف وزير الداخلية بناء على مداولة المجلس الشعبي الولائي، وهذا ما أكدته الفقرة الثانية والثالثة من نفس المادة السابقة.

أما الفقرة الرابعة نجدها أعطت الحق للعضو المنتخب المعني بالقرار تقديم الطعن القضائي في قرار الإقصاء أمام مجلس الدولة في أجل أقصاه 4 أشهر من تاريخ تبليغ هذا القرار.

بالإضافة إلى ذلك إذا كان أي عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي محل إدانة جزائية جنائية بسبب ارتكابه جنحة أو جناية لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف فيقصى بقوة القانون، ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من وزير الداخلية بناء على مداولة المجلس الشعبي الولائي وهذا ما نصت عليه المادة 46 بفقراتها الثلاثة من قانون الولاية رقم 12-07.⁽³⁾

(1)- مخبر نظام الحالة المدنية، مرجع سابق الذكر، ص 161.

(2) - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 12-07، مصدر سابق الذكر، ص 10.

(3) - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الجزائر: دار جسر للنشر والتوزيع، 2012، ص 331.

المطلب الثاني: الوصاية على أعمال المجلس الشعبي الولائي.

تتمثل صور الوصاية على أعمال المجلس الشعبي الولائي في التصديق والإلغاء والحلول، التي نذكرها كما يلي:

1- التصديق:

تعد نافذة وبحكم القانون، مداولات المجلس الشعبي الولائي فور قيام الوالي بنشرها أو تبليغها إلى المعنيين، وذلك في أجل لا يتعدى 15 يوما إلا في حالة وجود أحكام مخالفة منصوص عليها في التشريع المعمول به. فللوالي مدة 15 يوما كأقصى حد لنشر أو تبليغ المداولات.⁽¹⁾ وهذا ما نصت عليه المادة 49 من قانون الولاية 90-09 واستثناء لهذه القاعدة العامة نصت المادة 50 من نفس القانون على أنه:

«لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد المصادقة عليها:

– الميزانيات والحسابات.

– إحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية».⁽²⁾

من خلال هذا يتضح لنا أن المصادقة على مداولات المجلس الشعبي الولائي تكون من طرف وزير الداخلية وهذا ما أشير إليه في المادة 53 من نفس القانون كما أن للوالي سلطة الوصاية على المجلس الشعبي الولائي باعتباره ممثلاً للدولة فهو مكلف بإحالة تلك المداولات إلى السلطة المختصة التي تصادق عليها.

(1) – بابا علي، مرجع سابق الذكر، ص 140.

(2) – الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-09، مصدر سابق الذكر، ص 508.

أما في قانون الولاية رقم 12-07 تكون المصادقة على مداولات المجلس الشعبي الولائي من طرف الوزير المكلف بالداخلية، فهذه المداولات تكون قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد مرور واحد وعشرون (21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، وهذا ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 54 من نفس القانون.

والجديد الذي أتى به هذا القانون أن للوالي حق رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة في أجل الواحد وعشرون يوما (21) التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها التي تكون غير مطابقة للقوانين والتنظيمات وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 54 من القانون المذكور أعلاه.

كما نصت المادة 55 منه على أن مداولات المجلس الشعبي الولائي « لا تتفقد إلا بعد المصادقة عليها من طرف وزير الداخلية في أجل أقصاه شهرين (2) التي تتضمن:

- الميزانية والحسابات (نفس ما ورد في قانون الولاية رقم 90-09).
- التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله، وحالة إتفاقيات التوأمة والهبات والوصايا الأجنبية⁽¹⁾. (هي حالات جديدة لم يشر إليها المشرع من قبل).

ويبقى أن نشير في الأخير، أن المداولة المتعلقة بإحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية تنفذ بقوة القانون، ولا يحتاج تنفيذها إلى المصادقة الصريحة كما كان معمولا به في أحكام المادة 50 من قانون الولاية رقم 90-09 مع العلم أن المادة 55 من قانون الولاية رقم 12-07، قد استدركت النقص الذي كان موجودا في أحكام المادة 50 من قانون الولاية رقم 90-09، بحيث نجدها حددت بدقة المدة

(1)-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 12-07، مصدر سابق الذكر، ص 12.

المخولة للسلطة الوصية وتتمثل في شهرين، لأنّ عدم تحديد هذه المدة قد يؤدي إلى نتائج سلبية منها تعطيل النشاط الإداري اللامركزي هذا من جهة، ومن جهة أخرى عرقلة السير العادي للمجلس الشعبي الولائي⁽¹⁾.

2- الإلغاء (البطلان):

يعود اختصاص إلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي إلى وزير الداخلية ويكون ذلك بموجب قرار مسبب و هذا ما أشارت إليه المادة 53 من قانون الولاية رقم 90-09، ويكون هذا البطلان إما مطلقا أو نسبيا.

- البطلان المطلق:

طبقا لأحكام المادة 51 من نفس القانون المذكور أعلاه أنّه تعتبر المداولات باطلة بحكم القانون في حالة ما إذا كانت مخالفة للقانون أو التنظيم أو خارجة عن اختصاصاته، والمداولات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.

- أمّا في قانون الولاية رقم 12-07 تعتبر مداولات المجلس الشعبي الولائي باطلة بطلانا مطلقا بحكم القانون:⁽²⁾

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات،
- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،
- المداولات غير المحررة باللغة العربية،
- المداولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي،
- المداولات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي.

وهذا ما ورد في نص المادة 53 من نفس القانون.

(1)- مخبر نظام الحالة المدنية، مرجع سابق الذكر، ص 165.

(2)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 12-07، مصدر سابق الذكر، ص 11.

ويجدر بنا الإشارة إلى أن كل من مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تمس برموز الدولة وشعاراتها وغير المحررة باللغة العربية لم تنص عليها المادة 51 من قانون الولاية 90-09 كما أن المشرع ألزم على المجلس الشعبي الولائي أن يجري مداولاته وأشغاله داخل مقر المجلس.

- البطلان النسبي:

تلغى مداولات المجلس الشعبي الولائي حسب المادة 52 من قانون الولاية رقم 90-09 التي يشارك فيها أعضاء من المجلس المعنيون بقضية موضوع المداولة إما باسمهم الشخصي أو كوكلاء.

وإذا كان الاختصاص بإلغاء تلك المداولات يعود أصلا لوزير الداخلية بموجب إصدار قرار مسبب للإلغاء، فإن المادة 53 من قانون الولاية رقم 90-09، وتوسيعا منها لعملية الرقابة تعطي حق المطالبة بإلغاء تلك المداولات، مع وقف التنفيذ، لكل من: الوالي أو أي ناخب أو دافع ضريبة بالولاية.

ويكون ذلك بموجب رسالة مسجلة إلى وزير الداخلية الذي يجب عليه الفصل في الطلب خلال شهر وإلا اعتبرت المداولة نافذة.⁽¹⁾

ومهما كان سبب الإلغاء (البطلان المطلق أو النسبي)، وتدعيما للرقابة القضائية على أعمال الإدارة تخول المادة 54 من قانون الولاية لرئيس المجلس الشعبي الولائي، بالرغم من أنه ليس الممثل القانوني للولاية، إمكانية اللجوء إلى الجهات القضائية المختصة (مجلس الدولة) للطعن بالإلغاء في قرارات وزير الداخلية.⁽²⁾

(1)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-09، مصدر سابق الذكر، ص 508.

(2)- بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري، مرجع سابق الذكر، ص 205-206.

أما المادة 56 من قانون الولاية رقم 12-07 فقد نصت على أنه: «لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس أن يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية بأسمائهم الشخصية أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وفي حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة».⁽¹⁾

نجد أنّ هذه المادة لم تقتصر على إبطال المداولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس الشعبي الولائي وتكون لهم مصلحة شخصية في موضوع المداولة سواء بصفتهم الشخصية أو كوكلاء فقط بل أضافت إلى ذلك الأصول والأزواج والفروع إلى غاية الدرجة الرابعة، وذلك لإضفاء صفة الشفافية في أعمالها حتى لا تطغى المصلحة الخاصة على المصلحة العامة.

إضافة إلى ما سبق نجد أنّ كل عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي يكون في وضعية تعارض مصالح المجلس يقوم بتقديم تصريح إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي، كما يلزم أيضا هذا الأخير عندما يكون في وضعية تعارض مصالح المجلس بتقديم تصريح إلى المجلس الشعبي الولائي، وهذا ما نجده في الفقرة الثانية والثالثة من المادة 56 من قانون الولاية رقم 12-07 وهاتين الفقرتين لم ينص عليهما في قانون الولاية رقم 90-09.

وفقا للفقرة الثانية من المادة 57 من قانون الولاية الأخير أعطى حق المطالبة بإلغاء المداولة من قبل كل من المنتخب أو المكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة في ذلك خلال أجل خمسة عشر يوما (15) وذلك بإرسال رسالة إلى الوالي مقابل وصل استلام، وفي حالة خرق المداولات للقوانين والتنظيمات أو تعارض في

(1) - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 12-07، مصدر سابق الذكر، ص 12.

المصالح يقوم الوالي برفع دعوى قضائية ضد المجلس الشعبي الولائي أمام المحكمة المختصة لإبطال المداولات وهذا ما نص عليه في الفقرة الثالثة من المادة 57.

3- الحلول:

وفقا لأحكام المادتين 141 و 146 من قانون الولاية رقم 90-09، فإن لوزير الداخلية سلطة حل المجلس الشعبي الولائي عندما يرفض هذا الأخير اتخاذ الإجراءات التي يلزم بها القانون.

وكذلك في حالة عدم تصويت المجلس على النفقات الإلزامية في الميزانية الأولية أو الميزانية الإضافية، فإن وزير الداخلية كسلطة وصية يقوم بتسجيلها تلقائيا وهذا ما ورد في نص المادة 141 من نفس القانون⁽¹⁾.

كما أنه إذا ظهر عجز في تنفيذ الميزانية الذي يؤثر على مبدأ التوازن الذي تقوم عليه الميزانية فعلى المجلس الشعبي الولائي إتخاذ تدابير لازمة لامتناع هذا العجز وفي حالة تخلفه عن ذلك يتدخل وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية باتخاذ إجراءات ضرورية لإزالة العجز لمدة سنتين متتاليتين أو أكثر وفقا للمادة 146 من قانون الولاية رقم 90-09.

إنّ المادة 163 من القانون رقم 12-07 تؤكد بصفة صريحة على وجود قيام السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية أن تسجل تلقائيا النفقات الإلزامية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي، مع العلم أن مضمون هذه المادة، هو نفسه مضمون المادة 141 من قانون الولاية رقم 90-09، على سبيل المثال نجد الفقرة الثالثة من المادة 168 من القانون رقم 12-07 تلزم الوزير المكلف بالداخلية بصفة صريحة أن يتخذ كل التدابير الضرورية الملائمة لضبط ميزانية الولاية في حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية في دورة غير عادية، وبسبب

(1)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-09، مصدر سابق الذكر، ص 515.

وجود اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي. أما الفقرة الثانية من المادة 169 فتؤكد في حالة عدم اتخاذ المجلس الشعبي الولائي التدابير الضرورية لامتناع العجز الذي ظهر بمناسبة تنفيذ ميزانية الولاية، فإن وزير الداخلية ووزير المالية يتوليان اتخاذها من أجل امتناع هذا العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية، مع العلم أن مضمون الفقرة هو نفسه مكرس في مضمون الفقرة الثانية من المادة 146 من قانون الولاية رقم 90-09⁽¹⁾.

المطلب الثالث: الوصاية على المجلس الشعبي الولائي كهيئة.

يعتبر حل المجلس من أخطر وسائل الرقابة الوصاية فإن المشرع يحيط حق الحل بضمانات خاصة كاشتراط إجراء انتخابات جديدة لاختيار مجلس جديد خلال مدة معينة.

تتمثل أسباب حل المجلس الشعبي الولائي وفقا لأحكام المادة 44 من قانون الولاية رقم 90-09، فيما يلي:⁽²⁾

- انخفاض عدد الأعضاء لأقل من النصف حتى بعد القيام بعملية الاستخلاف.
- الاستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس الممارسين.
- الاختلاف الخطير بين الأعضاء الذي من شأنه عرقلة السير العادي للمجلس.
- الإلغاء النهائي لانتخاب جميع أعضاء المجلس.

كما تنص المادة 45 من نفس القانون أنّ حل المجلس الشعبي الولائي يكون بموجب مرسوم يصدر من طرف مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية.

(1) - مخبر نظام الحالة المدنية، مرجع سابق الذكر، ص 171.

(2) - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-09، مصدر سابق الذكر، ص 508.

أما في المادة 47 من قانون الولاية رقم 07-12 نجد المشرع قد قام بتحديد طبيعة المرسوم وهو المرسوم الرئاسي الذي يتم به حل المجلس الشعبي الولائي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية.

إضافة إلى حالات حل المجلس وتجديده ككل والتي نصت عليها المادة 44 من قانون الولاية رقم 90-09، فالقانون رقم 07-12 وبموجب المادة 48 منه جاء بحالتين جديدتين وهما: (1)

- حالة خرق أحكام دستورية.
 - حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.
- وخلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس الشعبي الولائي يقوم وزير الداخلية بناء على إقتراح من الوالي بتعيين مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخولة إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها إلى حين تنصيب المجلس الجديد. وعند تنصيب هذا الأخير تنتهي مباشرة مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون. (2)

ويتم تجديد المجلس الشعبي الولائي بإجراء إنتخابات في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر من تاريخ الحل. (3)

(1)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 07-12، مصدر سابق الذكر، ص 10.

(2)- نفس المصدر الآنف الذكر، نفس الصفحة.

(3)- شيهوب، مرجع سابق الذكر، ص 190.

المبحث الرابع: أثار الوصاية الإدارية على المجالس المحلية.

إنّ الجماعات الإقليمية تتمتع باستقلال حقيقي في أداء مهامها و بحرية البث في المسائل التي تدخل ضمن اختصاصها والاستثناء هو أن يقيد هذا الاستقلال برقابة تمارسها جهة الوصاية لضمان جو من التوازن والانسجام بين السلطات المركزية كجهة رقابة والجماعات الإقليمية.

إلا أنّ واقع الرقابة الوصائية الممارس على المجالس المحلية في ظل قانوني البلدية والولاية الأخيرين ينفي هذا الطرح ويظهر مدى سيطرة سلطة الوصاية على أعمال وقرارات الهيئات الإقليمية وتأثيرها على حرية اتخاذ القرار. كما تتدخل أيضا جهة الوصاية في تسيير الشؤون المحلية مباشرة وهذا من أخطر أنواع الرقابة وأشدّها تأثيرا على إستقلالية الهيئات الإقليمية.

المطلب الأول: أثار الوصاية الإدارية على أعضاء المجالس المحلية.

1- أثر سلطة الإقالة:

إنّ أي تغيب ولمرات متتالية في السنة الواحدة يعرض المنتخب المحلي لإنهاء المهام، حيث أسند المشرع حق إقالة العضو المنتخب لجهة الوصاية لأسباب تعود إلى حالات الإهمال والتسيب التي عمّت المجالس المحلية خاصة البلدية منها⁽¹⁾.

فعلى مستوى المجلس البلدي يمنح للعضو الذي تعرض للإقالة فرصة لسماعه أمام المجلس قصد الدفاع عن نفسه. وهذا ما يحظى به العضو على مستوى المجلس الشعبي الولائي فليس لديه أي أداة قانونية تمكنه من الدفاع عن نفسه.

(1) - بوحنية قوي، «فساد المحليات عرقلة التنمية السياسية المحلية بالجزائر»، مجلة فكر ومجتمع، الجزائر: طاكسيج كوم للدراسات والنشر والتوزيع، العدد9، 2011، ص 46.

وهذا الأمر يؤثر في إستقلالية واستقرار أعضاء المجالس المحلية وبالتالي يوسع من سلطة الوصاية.

كذلك غياب حق الطعن في قرار الإقالة أمام الجهات القضائية المختصة وهو حق كرّسه المشرع في الأمر رقم 67-24 المتعلق بالبلدية بهدف صيانة حقوق الأعضاء المنتخبين وحرّياتهم في مواجهة سلطات الوصاية.

2- آثار سلطة التوقيف:

يتم توقيف العضو في أحد المجالس بسبب المتابعة الجزائية والتي يتم بموجبها تجميد عضوية المنتخب إلى غاية صدور حكم نهائي في حقه وهذا ما سيخلق تأثيرا على العضو المنتخب ويجعله يعيش هاجس إبعاده من المجلس في أي وقت. وتعود سلطة التوقيف للوالي، حيث خولت له أحكام قانون البلدية رقم 11-10 حق الإنفراد بقرار التوقيف دون استشارة المجلس الشعبي البلدي وكذا دون تقديم تعليل، نتيجة تنوع واتساع سلطات وصلاحيات الوالي.⁽¹⁾ بينما يهمل دور رئيس المجلس الشعبي البلدي وأعضائه.

3- آثار سلطة الإقصاء:

من بين الآليات التي لا تخلو من المظاهر المقررة لسلطة الوصاية على حساب استقلالية الأعضاء نذكر في تهميش دور المجلس الشعبي البلدي في إعلان إقصاء العضو المدان جزائيا يقابله في قانون الولاية انعدام تسبب قرار وزير الداخلية المتعلق بحالة الإقصاء بسبب الإدانة الجزائية أو حالة الإقصاء الجديدة المتعلقة بوجود المنتخب الولائي تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة التنافي وفي الوقت نفسه لا توجد أي مادة في قانون البلدية رقم 11-10 تشير إلى

(1) - عبد الهادي بلفتي، «المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري»، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قسنطينة، 2011، ص 117.

حالة التتافي، أو عدم القابلية كسبب من الأسباب المؤدية إلى الإقصاء بينما قانون الولاية يكيفها على أنها حالة موجبة للإقصاء، وهذا يطرح احتمالين أولهما إما أنّ المشرع أسقط سهوا هذه الحالة في قانون البلدية وتداركها في قانون الولاية وهنا نكون أمام حالة مبهمّة وهي لماذا يتعرض عضو المجلس الولائي لهذه العقوبة بينما يفلت منها عضو المجلس البلدي، وما هو العمل في حالة توفر نفس الشروط المطبقة على عضو في المجلس الشعبي البلدي حالة التتافي عدم القابلية للانتخاب، والاحتمال الثاني أن المشرع كان يدرك ذلك، وهنا لابد من إعادة النظر في قانون البلدية وإدراج نص قانوني يعالج الحالة المذكورة سافا حتى تتكامل المنظومة القانونية ولا يحدث أي تجاوز للقانون خاصة قانون الانتخابات، لأن الحفاظ على مصداقية المجالس المحلية وضمان نزاهة التمثيل النيابي من بين الأهداف الأساسية التي تسعى إليها عملية الرقابة الوصائية⁽¹⁾.

المطلب الثاني: أثار الوصاية الإدارية على أعمال المجالس المحلية.

1- أثار سلطة التصديق:

إنّ الواقع المحلي يشير إلى أنّ التصديق ينقلب إلى أسلوب شبيه بالرخصة المسبقة أو الاعتماد فهو حق شبه مطلق يؤدي في نهاية الأمر إلى مشاركة الإدارة المحلية في كل الشؤون المتعلقة بها⁽²⁾.

وإذا كان المشرع من خلال أحكام قانون البلدية والولاية قد أعطى إجابة واضحة بخصوص المصادقة الضمنية والتي تتيح للمجالس المنتخبة تنفيذ المداورات بمجرد انقضاء الأجل المنصوص عليه، إلّا أنّ هذا لا يحدث في حقيقة الأمر، فالواقع العملي يفيد بأنّ الجهات المركزية غالبا ما تتجاوز المدة المحددة في القانون

(1) - أمير، مرجع سابق الذكر، ص 18.

(2) - بن مشري، مرجع سابق الذكر، ص 108.

ولا تلتزم بها إذا جرت العادة أن تصدر قراراتها بعد انقضاء المدة القانونية وهنا تجد المجالس المحلية نفسها في موقف لا تملك فيه أي وسيلة تجبرها على اتخاذ قراراتها ووضعها في موضع التنفيذ، كما أنّ الأحكام القضائية المتناقضة الصادرة من الجهات القضائية تدخل أيضا ضمن الأسباب التي تمنع المجالس المحلية من العمل بالمصادقة الضمنية، ففي قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 18 جانفي 1983 أقرت فيه المحكمة أن للقرار الضمني نفس آثار القرار الصريح⁽¹⁾.

2- آثار سلطة الإلغاء:

يعود قرار إلغاء مداولات المجالس المحلية إلى الوالي باعتباره ممثلا للولاية والسلطة المركزية والمتمثلة في المداولات المخالفة للقواعد القانونية أو التي تمس بالمصلحة العامة، وفي هذه الحالة يرفع الوالي دعوة أمام القضاء لإقرار ببطان المداولة وعليه يكون الوالي طرف مدعيا والمجلس الشعبي الولائي طرفا مدّعي عليه وهذا الأخير لا يمكن لرئيسه أن يتقاضى باسمه لأنه لا يتمتع بالشخصية الاعتبارية وإنما يتقاضى باسم المجلس الشعبي الولائي، عكس الوالي له حق التقاضي باسمه وذلك لتمتعه بالشخصية الاعتبارية لأنه يمثل الولاية.

وهذا ما يخلق مشكل التمثيل القضائي بين الوالي ورئيس المجلس الشعبي الولائي مما يؤدي إلى ظهور نزاع بينهما وهذا الأخير ينجم عنه فقدان سكان الإقليم ثقتهم في الوالي وفي المنتخب المحلي.

كما أنّ المداولات التي تحيد وتتحرف عن غاية الصالح العام مسها تعديل كبير، إذ يلاحظ أن حق إثارة البطلان لا يوجد ما ينص عليه في قانون البلدية

(1) - غزير محمد الطاهر، «آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر»، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2011، ص 82.

بعكس قانون الولاية والذي حافظ فيه المشرع من حيث المبدأ على إمكانية إثارتها إما من جهة إدارية (الوالي) أو سلطة شعبية الناخبين المحليين أو المكلف بالضريبة⁽¹⁾.

3- أثار سلطة حلول الوالي على رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الوصاية الإدارية كبقية الأعضاء بالمجلس الشعبي البلدي والمنصوص عليها في قانون البلدية فتمارس عليه الرقابة الوصائية من طرف والي الولاية نظرا لخصوصية العلاقة بينهما على عكس باقي أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

فالمركز القانوني لرئيس البلدية يجعله يتمتع بازدواجية المهام فهو من جهة يعد ممثلا للدولة ومن جهة أخرى يعتبر ممثلا للبلدية، وعلى هذا الأساس فإنه يخضع للسلطة الرئاسية لوالي الولاية كغيره من الموظفين. كما يلتزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بكل توجيهات والي الولاية من خلال إلزامية إرسال كافة قراراته إلى الوالي لبسط رقابته عليها، هذا ما نصت عليه المادة 98 من قانون البلدية رقم 10-11.

وعلى الرغم من حصر وتحديد المشرع لأسباب ودوافع الحلول إلا أنه من ناحية أخرى منح الوالي سلطة تقديرية في تقدير مدى تقاعس رئيس البلدية في اتخاذ الإجراءات المناسبة التي تدخل في نطاق اختصاصه⁽²⁾ أين تنتقل سلطة التقدير من يد رئيس البلدية إلى الوالي وبذلك تتحول العلاقة بينهما من علاقة في إطار اللامركزية إلى عدم التركيز ويظهر رئيس البلدية من خلال هذا وكأنه مجرد موظف تابع للوالي في الوقت الذي يعترف فيه القانون صراحة باستقلاليته الإدارية في تسيير الشؤون المحلية مع العلم أنّ سلطة الحلول لا علاقة لها أصلا بقواعد

(1) - بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق الذكر، ص 341.

(2) - بوعمران، مرجع سابق الذكر، ص 115.

اللامركزية بل إنها تتنافى معها لدخولها في مجال السلطة الرئاسية وليس الوصائية⁽¹⁾.

(1) - محمد العجمي، «موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي مستقبل الماضي»، مجلة الإجتهد القضائي، العدد 6، ص ص 166 ، 167.

خلاصة واستنتاجات

من خلال تناولنا لواقع الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية في الجزائر، يتضح لنا أن الوصاية الإدارية تمارس بأساليب وآليات متنوعة على أعضاء، وأعمال وهيئات المجالس المحلية.

فالمشرع يهدف من خلالها إلى تجسيد مبدأي الشرعية والديمقراطية في الإدارة المحلية والعمل على تحسين العملية الإدارية ومكافحة الفساد الإداري.

وعليه فالإدارة المحلية تعمل على أداء مهامها وفق التعليمات التي تصدرها السلطة المركزية وفق نصوص قانونية محددة.

الوصاية الإدارية تمارس على المجالس المحلية من طرف السلطة الوصية، فالمجلس الشعبي الولائي تمارس عليه الوصاية من طرف الوالي ووزير الداخلية، أما على المجلس الشعبي البلدي فتمارس عليه الرقابة الوصائية من طرف الوالي ورئيس الدائرة بمقتضى تفويض من الوالي.

ومنه نلاحظ أنّ رئيس البلدية ورغم الصلاحيات التي يتمتع بها إلا أنّ كل ما يصدر عنه من قرارات لا تنفذ إلاّ بموافقة الوالي، فهذا الأخير يملك صلاحيات واسعة باعتباره ممثلاً للدولة ومن هنا يظهر لنا أنّ للوالي سلطة الهيمنة على المجالس المحلية.

وعند مقارنة لقوانين البلدية والولاية (السابقة والأخيرة) نجد أنّ المشرع لم يأتي بإصلاحات كثيرة إلاّ في بعض الحالات وقد تطرقنا إليها سابقا.

الختمة

الخاتمة:

تعتبر الجزائر من بين الدول التي تتبع نظام اللامركزية الإدارية إذ نجد فيها جماعات إقليمية تقوم على مبدأ أساسي وهو الاستقلال المحلي كما لها دور في التنمية المحلية، وقد أعطى لها المشرع مجموعة من الصلاحيات والاختصاصات التي تقوم بها على المستوى المحلي، و لكن رغم تمتع هذه الأخيرة بالاستقلالية إلا أنّ ذلك لا يعني أنّ السلطة المركزية لا تمارس عليها الوصاية الإدارية.

فمن خلال دراستنا لكل من قوانين البلدية والولاية وبالأخص القانونين الأخيرين 10-11، و 07-12 تبين لنا أنّ السلطة الوصية تمارس الوصاية في كل مجالات عمل السلطات المحلية، وذلك راجع إلى المشرع الذي أعطى صلاحيات واسعة للجهات الوصية عند ممارستها للرقابة الوصائية على المجالس المحلية.

إذ يظهر لنا أنّ كل قرار تتخذه البلدية والولاية في عملهما لا يكون إلاّ بعلم من الهيئات العليا كسلطة الوالي على المجالس البلدية والولائية، ومنه نلاحظ أنّ هناك علاقة تبعية بين السلطة المركزية و الجماعات الإقليمية.

من خلال ما سبق توصلنا في دراستنا هذه إلى إبراز أهم الجوانب المتعلقة بعملية الوصاية الإدارية، وتوصلنا إلى تقديم مجموعة من التوصيات والاقتراحات وأهمّها ما يلي:

- تخفيف الرقابة الوصائية المشددة على الجماعات الإقليمية وتحويلها إلى رقابة مشروعة و معقولة تتلاءم مع منطق وفلسفة اللامركزية.

- ضرورة تعزيز الضمانات القانونية والقضائية بتعليق قرارات الإلغاء ومنح مجال أوسع للطعن القضائي.

- أن لا تحل الجهات المركزية محل الجماعات الإقليمية في أداء مهامها في الجانب المتعلق بحلول الوالي محل رؤساء البلديات إلا في أضيق الحدود.
- يجب على المشرع إعادة صياغة نظام الرقابة الوصائية والتخلي عن النموذج الفرنسي التقليدي المشدّد.

وفي الأخير نستنتج أنّ الوصاية الإدارية تؤثر سلبا على الجماعات الإقليمية حيث تحد من استقلاليتها وذلك يعود للرقابة الشديدة التي تمارس عليها، وهذا لا يعني أنّ نظام الرقابة الوصائية لا يؤثر إيجابا بل يساهم في تحسين العملية الإدارية و يسعى للتخفيف من ظاهرتي التسبب و الفساد من خلال المراقبة المستمرة على أعمال وأعضاء المجالس الشعبية المحلية.

فائمة المراجع

قائمة المراجع :

I - باللغة العربية:

أ- الكتب:

1. الطهراوي، هاني علي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، ط1، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2004.
2. الطائ، مصطفى حميد، أبو بكر، خير ميلاد، مناهج البحث العلمي وتطبيقاتها في الإعلام والعلوم السياسية. ط01، الإسكندرية: دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر، 2007.
3. الخلايلة، محمد علي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة تحليلية مقارنة. ط1، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009.
4. القريوتي، محمد قاسم، زويلف، مهدي حسن، المفاهيم الحديثة في إدارة النظريات والوظائف. ط3، عمان: دار الشروق، 1993.
5. بعلي، محمد الصغير ، القانون الإداري، التنظيم الإداري. عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2002.
6. (—، —)، قانون الإدارة المحلية الجزائرية. الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004.
7. بوعمران، عادل، البلدية في التشريع القانوني الجزائري. الجزائر: دار الهدى، 2010.
8. بوضياف، عمار، الوجيز في القانون الإداري. ط2، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2007.

9. (—، —)، شرح قانون البلدية. ط1، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2012.
10. (—، —)، شرح قانون الولاية. الجزائر: دار جسور للنشر والتوزيع، 2012.
11. جبر العتيبي، صبيحي، تطور الفكر والأساليب في الإدارة. الجزائر: دار الهدى، 2010.
12. جندلي، عبد الناصر، تقنيات ومناهج البحث في العلوم السياسية والاجتماعية. ط2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2007.
13. زغود، علي، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية. الجزائر: الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، د.س.ن.
14. سليمان، سحيمات القبيلات حمدي، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية تطبيقية. عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1988.
15. صدوق، عمر، دروس في الهيئات المحلية المقارنة. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1988.
16. عوابدي، عمار، القانون الإداري: النظام الإداري، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2000.
17. قباني، خالد، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، ط1، بيروت: منشورات كويت، 1981.
18. لباد، ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري. ط3، 2005.
19. منصور، علي محمد، مبادئ الإدارة، أسس ومفاهيم. القاهرة: مجموعة النيل العربية، 1999.

20. منير، عبوي زيد، محمد هشام حريز سامي، مدخل إلى الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق: عمان، دار الشروق، 2005.
21. موفق، حديد محمد، الإدارة العامة، هيكلية الأجهزة، وضع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية. عمان: دار الشروق، 2004.
22. شيخة، إبراهيم عبد العزيز، أصول الإدارة العامة. بيروت: منشأة المعارف الإسكندرية، 2004.
23. شلبي، محمد، المنهجية في التحليل السياسي، المفاهيم والإقتراعات والأدوات. ط5، الجزائر: دار مومة، 2007.
- ب- المجلات:
1. العجمي، محمد، "موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي". مجلة الإجتهد القضائي، العدد 6.
2. الطعامنة، محمد محمود، "نظم الإدارة المحلية (المفهوم، الفلسفة، الأهداف)". الملتقى العربي الأول، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 18-20 أوت 2003، ص 08.
3. القباني، بكر، "الوصاية الإدارية". مجلة القانون والإقتصاد، العدد 52، 1984.
4. بوضياف، عمار، "الوصاية الإدارية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي، الجزائر، تونس، المغرب". المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 01، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، كلية الحقوق، 2010.
5. بلعياط، عبد الرحمن، "نظرة حول حقيقة كرونولوجيا، نظام الإدارة المحلية". مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، العدد 01، 2002.

6. بن شعيب، نصر الدين، شريف، مصطفى، "الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر". *مجلة الباحث*، عدد 10، 2012.
7. بن مشري، عبد الحليم، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر". *مجلة الإجتهد القضائي*، بسكرة، العدد 06، 2009.
8. مرغاد، لخضر، "الإرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر". *مجلة العلوم الإنسانية*، بسكرة، العدد 7، 2005.
9. مخبر نظام الحالة المدنية، "واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي". *مجلة صوت القانون*، خميس مليانة، العدد 01، 2014.
10. فياض، عبد المجيد، "الوصاية الإدارية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر". *مجلة إدارة قضايا الحكومة*، العدد 4، 1969.
11. قوي، بوحنية، "فساد المحليات مرحلة تنمية السياسة المحلية بالجزائر". *مجلة الفكر و المجتمع*. الجزائر، العدد 9، 2011.
12. شيهوب، مسعود، "المجموعات المحلية بين الإستقلال والرقابة". *مجلة مجلس الدولة*، الجزائر، العدد 03، 2003.
13. ناجي، عبد النور، "دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية- تجربة البلدية الجزائرية-". *مجلة النهضة*، مصر، العدد 04، 2009.

ج- الوثائق الحكومية:

1. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 7 شوال 1386 الموافق ل 18 جانفي 1967، المتضمن قانون البلدية، *الجريدة الرسمية*، العدد 6، الصادرة بتاريخ 18 يناير 1967.

2. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 69-38، المؤرخ في 7 ربيع الأول 1389 الموافق ل 23 مايو 1969، المتضمن قانون الولاية، **الجريدة الرسمية**، العدد 44، الصادرة بتاريخ 23 مايو 1969.
3. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 81-09، المؤرخ في 2 رمضان 1401 الموافق ل 04 يوليو 1981، المتضمن قانون البلدية، **الجريدة الرسمية**، العدد 27، الصادرة بتاريخ 04 يوليو 1981.
4. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 81-02، المؤرخ في 9 ربيع الثاني 1401 الموافق ل 14 فبراير 1981، المتضمن قانون الولاية، **الجريدة الرسمية**، العدد 7، الصادرة بتاريخ 17 فبراير 1981.
5. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-08، المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل 07 أبريل 1990، المتضمن قانون البلدية، **الجريدة الرسمية**، العدد 15، الصادرة بتاريخ 11 أبريل 1990.
6. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-09، المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل 07 أبريل 1990، المتضمن قانون الولاية، **الجريدة الرسمية**، العدد 15، الصادرة بتاريخ 11 أبريل 1990.
7. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 26 رجب 1417 الموافق ل 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، **الجريدة الرسمية**، العدد 76، الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996.
8. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11-10، المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية، **الجريدة الرسمية**، العدد 37، الصادرة بتاريخ 22 جويلية 2011.

9. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 12-07، المؤرخ في 28 ربيع الأول 1432 الموافق ل 21 فبراير 2012 ، المتضمن قانون الولاية، **الجريدة الرسمية**، العدد 12، الصادرة بتاريخ 21 فبراير 2012.

د- المواد غير المنشورة:

1. أمير، حيزية، "الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين". مذكرة ماستر غير منشورة، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق و العلوم السياسية، ورقلة، 2013.
2. بابا علي، فاتح، "تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر". رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق، 2010.
3. بن مسعود، شهرزاد، "الإبانة القضائية". رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، فرع قانون العقوبات والعلوم الجنائية، 2010.
4. بلفتح، عبد الهادي، "المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري". رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قسنطينة، 2011.
5. بوشيبة، مختار، "مظاهر السلطة الرئاسية والوصائية على المؤسسة العامة الاقتصادية". رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، 1990.
6. حمادو، دحمان، "الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر". رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011.

7. تينة، عبد الحليم، "تنظيم الإدارة البلدية". رسالة ماستر غير منشورة، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، فرع قانون إداري، 2014.
8. محمود حمدي، عادل، "الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية". رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة طنطا، كلية الحقوق، مصر، 1973.
9. ماضي، بوبكر، "صور الرقابة على الإدارة المحلية". رسالة ماستر غير منشورة، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، بسكرة، 2014.
10. ملجم، محمد، "تسيير الموارد البشرية والمالية في الجماعات المحلية (دراسة حالة بلدية جيجل)". رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، 2010.
11. صالح، عبد الناصر، "الجماعات الإقليمية بين الإستقلالية والتبعية". رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2010.
12. سي يوسف أحمد، "تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وأفاق". رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق، 2013.
13. عميور، إبتسام، "نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم". رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، فرع الإدارة العامة والقانون وتسيير الأقاليم، 2013.
14. غزير، محمد الطاهر، "آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر". رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، ورقلة، 2011.

15. ربابعة، عبد الله محمد السعيد، " الوصاية في الفقه الإسلامي وقانون الأحوال الشخصية الأردني، دراسة مقارنة". رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة الأردنية، كلية الدراسات العليا، 2005.
16. خلفوني، فازية، "الحوافز المادية و دورها في تنمية الدوافع لدى الموظف العام". رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، 2010.
17. يوسف، نور الدين، "الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر". رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة محمد بوقرة ، كلية العلوم الإقتصادية، 2010م.

هـ_ المحاضرات:

1. بوغرارة، رمضان، تصنيف الجرائم. القانون الجنائي، السنة الثانية، الحقوق 2012،
2. تياب، نادية، أساليب التنظيم الإداري. القانون الإداري، السنة الأولى، الحقوق، 2014.
3. فتحي، محمد الشريف، الإقتربات. منهجية العلوم السياسية، السنة الأولى، العلوم السياسية، 2011.

II - باللغة الفرنسية:

1. Desbache, Charl, Institution administratif. 2^{eme} éditio, Paris : Dalloz , 1972.

2. Dembeur, Jacque, Les actes de la tutelle administrative en droit belge. Bruxelles K, 1955.
3. Rivero, Jean, Droit administratif. 9^{ème} édition, Paris : Dalloz, 1980.
4. Walime, M, Droit administratif. 9^{ème} édition, 1963.
5. Maspétol et Laroque, La tutelle administrative. Paris : 1930.

Résumé :

Les collectivités locales sont considérées comme un intermédiaire entre l'état et le citoyen, elles répondent aux besoins publics de la population locale et elles promeuvent le développement local et ce vu son autonomie financière et sa personne morale dont elles jouissent.

Le législateur lui a conféré un nombre de pouvoirs et de compétences qu'elles exercent sous le contrôle de l'autorité centrale par les mécanismes et forme de tutelle administrative, qu'elles exercent sur les membres des assemblées locales sous forme de suspension, licenciement et exclusion, au-delà du pouvoir de la tutelle, elles incluent les travaux des assemblées locales comme l'approbation ou l'abrogation des délibérations qui transgressent les lois et les réglementations édictées par la loi, elles substituent les assemblées locales comme le remplacement du wali pour le président de l'assemblée populaire communale, ce qui affecte l'autonomie des collectivités territoriales, elles ne peuvent exercer ses compétences et mettre en œuvre ses programmes de développement, sur ce l'autonomie accordée aux collectivités locales est symbolique et incomplète, comme le démontre le travail sur le terrain.

الفهرس

قائمة المحتويات

الشكر	
الإهداء	
مقدمة	12-1
الفصل الأول: الإطار النظري للوصاية الإدارية	36-14
المبحث الأول: مفهوم الوصاية الإدارية والمفاهيم المرتبطة بها	15
المطلب الأول: تعريف الوصاية الإدارية	15
المطلب الثاني: الوصاية الإدارية والمفاهيم المرتبطة بها	18
المبحث الثاني: خصائص ومبررات الوصاية الإدارية	21
المطلب الأول: خصائص الوصاية الإدارية	21
المطلب الثاني: مبررات الوصاية الإدارية	23
المبحث الثالث: أهداف و أهمية الوصاية الإدارية	24
المطلب الأول: أهداف الوصاية الإدارية	24
المطلب الثاني: أهمية الوصاية الإدارية	27
المبحث الرابع: نماذج الوصاية الإدارية	28
المطلب الأول: النموذج الأنجلوسكسوني	28
المطلب الثاني: النموذج الأوروبي	30
خلاصة واستنتاجات	35
الفصل الثاني: واقع الوصاية الإدارية في الجزائر	92-39
المبحث الأول: التعريف بالجماعات الإقليمية	41
المطلب الأول: تعريف الجماعات الإقليمية	41
المطلب الثاني: التطور التاريخي والقانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر	43

المطلب الثالث:اختصاصات الجماعات الإقليمية في الجزائر	52
المبحث الثاني: الوصاية الإدارية على البلدية.....	60
المطلب الأول:الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي ..	60
المطلب الثاني:الوصاية على أعمال المجلس الشعبي البلدي.....	64
المطلب الثالث:الوصاية على المجلس كهيئة.....	71
المبحث الثالث:الوصاية الإدارية على الولاية.....	73
المطلب الأول: الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي.....	73
المطلب الثاني: الوصاية على أعمال المجلس الشعبي الولائي.....	78
المطلب الثالث: الوصاية على المجلس كهيئة.....	84
المبحث الرابع: أثار الوصاية الإدارية على المجالس المحلية.....	86
المطلب الأول: أثار الوصاية الإدارية على أعضاء المجالس المحلية.....	86
المطلب الثاني:أثار الوصاية الإدارية على أعمال المجالس المحلية.....	88
خلاصةواستنتاجات.....	92
الخاتمة.....	94
قائمة المراجع.....	97
الملخص.....	106